

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL:
O CASO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NO ESTADO DE SANTA CATARINA**

DANIEL FRANCISCO MIRANDA

FLORIANÓPOLIS

2007

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL:
O CASO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Trabalho de Conclusão de Curso- TCC,
apresentado à disciplina de Estágio
Supervisionado – CAD 5236, como
requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Administração da
Universidade Federal de Santa
Catarina.

Professor Orientador: Esperidião Amin
Helou Filho, Ms.

FLORIANÓPOLIS

2007

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Estágio foi julgado adequado e aprovado em sua forma final pela Coordenadoria de Estágios do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, em 20 de novembro de 2007.

Apresentada à Banca Examinadora integrada pelos professores:



Professor Esperidião Amin Helou Filho, Ms.
Presidente



Professor Rudimar Antunes da Rocha, Dr.
Membro

Professor Rolf Hermann Erdmann, Dr.
Membro

“Se alguém falar, fale segundo as palavras de Deus;
se alguém administrar, administre segundo o poder que Deus dá;
para que em tudo Deus seja glorificado por Jesus Cristo, a quem pertence a
glória e poder para todo o sempre. Amém”.

Bíblia Sagrada. [1 Pedro 4:11]

AGRADECIMENTOS

A Deus, por que dEle provem tudo o que eu tenho e tudo o que eu sou e minha vida pertence a Ele.

A Francisco Carlos Miranda e Arlete Miranda, meus amados pais, que tem sido alicerces ao longo de toda a minha vida, e não medem esforços para me auxiliarem em tudo o que preciso.

A Carlos Alberto Miranda, Leila Miranda Schmidt, Viviane Miranda Budal e Josiane Miranda Maia, meus queridos irmãos e seus respectivos companheiros, preciosa família, a quem tenho aprendido a amar e a compreender cada dia mais, e que me sustentaram por inúmeros momentos dessa minha jornada de vida.

Ao Professor Esperidião Amin Helou Filho, pelos ensinamentos ao longo do semestre, que foram fundamentais para a elaboração deste trabalho, assim como também pelo apoio ao longo da elaboração da monografia.

A todos os professores do curso de administração da Universidade Federal de Santa Catarina que forjaram em mim a experiência que vai além dos estudos acadêmicos, os ensinamentos de valores da vida.

A todos os meus verdadeiros amigos que compreenderam minha ausência nesses meses em que me dediquei ao trabalho de pesquisa e elaboração deste trabalho acadêmico.

RESUMO

MIRANDA, Daniel Francisco. **As Parcerias Público-Privadas no Brasil: O caso do Sistema Penitenciário no Estado de Santa Catarina.** 2007. 94f. Trabalho de Conclusão de Estágio (Graduação em Administração). Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

O escopo do presente trabalho é identificar os principais aspectos norteadores do sistema de parceria público-privada - PPP, estabelecido no Brasil através da Lei nº. 11.079/2004, e a possibilidade da aplicação deste tipo de contrato na gestão no sistema penitenciário do Estado de Santa Catarina. Para tanto, faz-se uma revisão de literatura a respeito das características das concessões sob forma de parceria e, apresentam-se os principais conceitos desse tipo de contrato, onde o governo presta garantias de receita ao parceiro privado e, em contrapartida, o ente privado financia a obra, assumindo a construção e operacionalização do negócio. Além disso, relacionam-se os principais riscos e benefícios deste tipo de modalidade contratual, apresentando experiências internacionais de casos de concessão, e também contextualizando o cenário catarinense para formação das parcerias. Assim, considerando que as parcerias público-privadas têm sido usadas em todo mundo como uma alternativa para suprir a falta de capacidade fiscal do governo para realizar o volume de investimentos de infra-estrutura necessários e para aumentar a eficiência da gestão do Estado, através de uma alocação mais eficiente de incentivos e riscos, justifica-se a elaboração deste estudo. Da mesma forma, faz-se uma apresentação do setor penitenciário, abordando suas principais deficiências e, aliado a isto, os problemas de superlotações penitenciárias e o déficit carcerário existente no país, inferem a necessidade de estudos sobre a administração pública a fim de elucidar uma nova forma de gerir estes problemas. Este trabalho propõe, então, uma discussão a respeito deste tipo de concessão via parceria público-privada, a fim de criar subsídios para apresentar ao final do estudo, um projeto piloto para o sistema penitenciário do Estado de Santa Catarina, tendo por objetivo, dirimir o problema em que se encontra o sistema penitenciário do Brasil e, além disso, demonstrar que a maior dificuldade encontrada na gestão do sistema está na ressocialização dos marginais à sociedade. Tem-se então, um estudo conclusivo positivo sobre a viabilidade desta parceria para a melhoria de gestão do sistema atual.

Palavras-chave: Administração Pública, Parceria Público-Privada; Sistema Penitenciário.

ABSTRACT

MIRANDA, Daniel Francisco. **The Public Private Partnership in Brazil: The case of penitentiary system of the State of Santa Catarina.** 2007. 94l. Work of Conclusion of Period of training (Graduation in Administration). Course of Administration, University Federal of Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

The target of the present work is to identify to the main aspects of the system of public-private partnership - PPP, established in Brazil through the Law nº. 11.079/2004, and the possibility of the application of this type of contract in the management in the penitentiary system of the State of Santa Catarina. For in such a way, a revision of literature regarding the characteristics of the concessions under partnership form becomes and, presents the main concepts of this type of contract, where the quick government guarantees of prescription to private partner e, on the other hand, the private being finances the workmanship, assuming the construction and operation of the business. Moreover, the main risks and benefits of this type of contractual modality become related, presenting international experiences of concession cases, and also in context the catarinense scene for formation of the partnerships. Thus, considering that the public-private partnerships have been used in everybody as an alternative to supply the fiscal lack of legal capacity of the government to carry through the volume of infrastructure investments necessary and to increase the efficiency of the management of the State through a more efficient allocation of incentives and risks, it is justified elaboration of this study. Moreover, a presentation of the penitentiary sector becomes, approaching its main deficiencies and, ally to this, the problems of super capacity existing prisons and the jail deficit in the country, infer the necessity of studies on the public administration in order to elucidate a new form to manage these problems. This work considers, then, a quarrel the respect of this type of concession saw partnership public-private, in order to create subsidies to present to the end of the study, a project pilot for the penitentiary system of the State of Santa Catarina, having for objective, to nullify the problem where if it finds the system penitentiary of Brazil and, moreover, to demonstrate that the biggest difficulty found in the management of the system is in the restore of the delinquents to the society. It is had then, positive a conclusive study on the viability of this partnership for the improvement of management of the current system.

Key-words: Public administration, Public Private Partnership; Penitentiary System.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Caso Channel Tunnel Rail Lin – Grã Bretanha.....	30
Quadro 02 – Caso Route 3 North - EUA.....	32
Quadro 03 – Caso Beiras Litoral and Alta Shadows Road / Portugal.....	34
Quadro 04 – Caso Interconexión Vial Santiago – Val Paraíso – Vinã del Mar / Chile.....	36
Quadro 05 – Projetos Federais de PPP.....	39
Quadro 06 – Comparativo de viabilidade público <i>versus</i> privado para PPP.....	52
Quadro 07 – Cálculo do VLP para os anos 0 à 30 do empreendimento.	60
Quadro 08 – Pré-operação do projeto de PPP para penitenciária.....	64
Quadro 09 – Operação do projeto de PPP para penitenciária.....	65

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Contextualização do tema.....	11
1.2 Objetivo Geral.....	12
1.3 Objetivos específicos.....	12
1.4 Justificativa.....	12
1.5 Estrutura do Trabalho.....	14
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
2.1 Aspectos Conceituais.....	15
2.1.1 Características das PPP's.....	18
2.1.2 Modelos administrativos atuais.....	19
2.2 Riscos e Benefícios das Parcerias Público-Privadas.....	21
2.2.1 Principais riscos das PPP's.....	22
2.2.1.1 A responsabilidade fiscal.....	22
2.2.1.2 Eleição de Prioridades.....	23
2.2.1.3 Ações de importância estratégica.....	23
2.2.1.4 Garantia aos investidores.....	24
2.2.2 Principais benefícios da administração de parcerias público-privadas.....	25
2.2.2.1 Competição.....	25
2.2.2.2 Economia de escala e de aprendizagem.....	25
2.2.2.3 Complementaridade de tarefas.....	26
2.2.2.4 Financiamento privado	27
2.2.2.5 Incentivos mais eficazes e alocação ótima de riscos.....	28
2.3 Contextualização das Parcerias Público-Privadas.....	29
2.3.1 Experiências internacionais.....	29
2.3.1.1 Experiência Inglesa.....	29
2.3.1.2 Experiência Norte Americana.....	31
2.3.1.3 Experiência Portuguesa.....	33
2.3.1.4 Experiência Chilena.....	35
2.3.2 Contexto brasileiro para o surgimento das PPP's.....	36
2.3.2.1 A experiência Brasileira – Um marco.....	37
2.3.2.2 Formação das PPP's em Santa Catarina.....	40

3 METODOLOGIA.....	42
3.1 Tipo de estudo.....	42
3.2 Coleta de dados.....	43
3.3 Limitações da pesquisa.....	44
4 ANÁLISE DO CASO – O SISTEMA PENITENCIÁRIO.....	45
4.1 Contextualização do setor penitenciário.....	45
4.1.1 Massa Carcerária.....	47
4.2 Análise econômico-financeira para o sistema penitenciário via PPP.....	50
4.2.1 Aspectos Quantitativos.....	50
4.2.2 A tarifa inicial e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.....	52
4.3 Projeto conceitual de presídio regido sob PPP.....	55
4.4 Viabilização do projeto.....	58
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
5.1 Conclusões.....	67
5.2 Sugestões e Recomendações.....	71
REFERENCIAS.....	72
ANEXO A - LEI Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.....	77
ANEXO B - LEI Nº 12.930, de 04 de fevereiro de 2004.....	89

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo há uma breve explanação do assunto sobre Parceria Público Privada, inserida no contexto de administração pública, bem como a apresentação do problema de pesquisa, exposição dos objetivos geral e específicos e da justificativa.

1.1 Contextualização do tema

A parceria público-privada – PPP é ainda um conceito em formação no Brasil. Porém, nos países onde seu conceito é aplicado em sua forma conceitual, possui definições e características próprias, diferente em razão das diversidades culturais e da legislação pertinente a cada país.

No Brasil, somente em dezembro de 2004, o governo brasileiro publicou a Lei nº. 11.079, que institui as parcerias público-privadas, criando normas gerais para licitação e contratação entre a administração pública e entidades privadas. Trata-se de uma medida tomada pelo governo, para auxiliar ao regime de Licitações – regida pela Lei Federal nº. 8.666/93, em busca de novas alternativas de financiamento de obras públicas e da redução da participação do Estado na economia geral, tendo como contrapartida a abertura econômica para empresas privadas.

Desta forma, de acordo com Brito e Silveira (2005), a parceria público-privada apresenta-se como uma nova modalidade de delegação de atividades, onde, tarefas tradicionalmente executadas pelo setor público, passam a ser de ação do setor privado. Assim, de forma geral, este tipo de parceria envolve a utilização de recursos oriundos do parceiro privado, para que o Estado atinja seus objetivos sociais e legais e, por outro lado, permite que de alguma forma o setor privado realize negócios em atividades cuja natureza antes era, exclusivamente, do setor público.

Soma-se a esta questão o problema tantas vezes discutido nos meio acadêmicos e sociais, que versa sobre as más condições a que ficam submetidos os reclusos no ambiente prisional, do sistema penitenciário brasileiro, pois conforme bem coloca Bittencourt (1993) a superlotação das prisões, a alimentação deficiente, o mau estado das instalações, pessoal técnico despreparado, falta de orçamento, entre outros fatores, convertem a prisão em um castigo desumano, que retratam a realidade do sistema penitenciário brasileiro.

Assim, o presente trabalho objetiva, com base nos aspectos que nortearam a adoção das PPP's no mundo e suas respectivas experiências internacionais, trazer para a análise o caso brasileiro nos seus aspectos administrativos, histórico e legal, para ao final, oferecer subsídios acerca da operacionalidade desta nova modalidade de concessão a fim de elaborar um projeto piloto de PPP para o sistema carcerário do Estado de Santa Catarina.

Diante deste cenário, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: “Em que consiste a modalidade de parceria público-privada e quais as possibilidades de sua aplicação para o sistema penitenciário brasileiro?”.

E, a partir desta pergunta norteadora, apresentam-se os objetivos geral e específicos assim definidos.

1.2 Objetivo Geral

Identificar e analisar os principais aspectos norteadores do sistema de parceria público-privada- PPP, estabelecido no Brasil, entre os anos de 2004 a 2007, e as possibilidades de sua aplicação no sistema carcerário do Estado de Santa Catarina.

1.3 Objetivos específicos

- a) Descrever os aspectos conceituais das parcerias público-privadas e suas principais características quanto aos modelos administrativos atuais;
- b) Identificar e analisar os principais riscos e benefícios das parcerias público-privadas existentes, sob os ditames da lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004;
- c) Propor um projeto piloto de parceria público-privada para o sistema carcerário no Estado de Santa Catarina.

1.4 Justificativa

Conforme preconiza Castro (apud Mattar, 1999), o tema escolhido deverá atender alguns critérios na escolha para que a pesquisa se justifique, desta forma, apresentam-se três critérios, quais sejam: importância, originalidade e viabilidade.

Assim, para Mattar (1999), um tema é dito importante quando está de alguma forma ligado a uma questão crucial que polariza ou afeta um segmento substancial da sociedade.

Desta forma, e em decorrência do cenário em que se encontrava a economia nacional, e face ao sucesso que a modalidade de concessão sobre a forma de PPP vem logrando em outros países, também o Brasil editou a sua própria Lei. À vista disso, este trabalho torna-se de fundamental importância, pois nele serão abordados os aspectos conceituais da Lei das PPP em nosso País, de forma a entender o que é a PPP, como ela será aplicada, bem como as principais questões administrativas envolvidas ao tema, e que afetam de uma forma direta ou indiretamente a sociedade brasileira.

Já quanto ao critério originalidade proposto por Castro (apud Mattar, 1999), entende-se por isso, quando o tema tem potencial de nos surpreender através dos resultados a serem alcançados.

Assim, o objetivo deste trabalho, visando propor um projeto piloto de parceria público privado para o sistema carcerário do município de Florianópolis, bem como, os aspectos que nortearam a adoção das PPP's no mundo e seus resultados, além de fatores históricos como o crescimento do endividamento público, a crise fiscal, e outros fatores econômicos que levaram o Estado a um processo de obsolescência na oferta e realização de serviços públicos, que foi fator fundamental para que o país adotasse as PPP's como forma de suprir a carência na oferta de serviços essenciais a população, torna o trabalho original em sua essência.

Já quanto ao terceiro critério, viabilidade, apresentado por Castro (apud Mattar, 1999), diz que, o tema deve ser viável ao se analisar dados como: prazos, recursos financeiros, a competência dos autores, a disponibilidade potencial de informações e o estado da teorização.

Desta forma, a realização deste estudo é viável em decorrência dos dados e informações poderem ser obtidos através de pesquisas e análise de dados secundários disponíveis em livros, periódicos e artigos, bem como a pesquisa virtual, sendo esta última justificada pelo pouco tempo em que as PPP's figuram no meio brasileiro, motivo pelo qual ainda poucos trabalhos teóricos foram desenvolvidos.

Destarte, o tema proposto é justificável devido ao atendimento do mesmo quanto aos fatores apresentados por Castro (apud Mattar, 1999), e que foram anteriormente citados, no discorrer do texto acima.

1.5 Estrutura do Trabalho

O presente trabalho está dividido em cinco capítulos:

O primeiro capítulo, intitulado Introdução, contextualiza o tema, escopo deste estudo e apresenta o problema de pesquisa, bem como os objetivos geral e específicos, e traz ainda, uma exposição justificativa a respeito da necessidade do trabalho.

O segundo capítulo consiste na fundamentação teórica, baseado em autores que tratam sobre o tema de parceria público-privado, estabelecendo uma base literária para a realização do estudo de caso.

O terceiro capítulo demonstra os procedimentos metodológicos utilizados para a elaboração da parte prática, bem como as limitações tangíveis a este trabalho.

O quarto capítulo apresenta o caso do sistema penitenciário, onde se retrata a realidade deste sistema, e a partir de dados coletados em publicações que demonstram em números a sua ineficiência, apresenta-se um projeto piloto de parceria público-privado, que visa, com este tipo de concessão, gerir de forma eficiente o problema da massa carcerária existente no Brasil, a fim de dirimir esta dificuldade.

No quinto e último capítulo, fazem-se as considerações finais a respeito do tema, com base nas conclusões obtidas pelo estudo de caso apresentado no capítulo quatro, e propõem-se sugestões e recomendações que contribuam para o desenvolvimento de novos trabalhos na área de administração pública, em especial, sobre o tema parceria público-privada.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta os aspectos conceituais das parcerias público-privada - PPP, que tem seu início com o marco regulatório das contratações públicas, ainda no ano de 1993, com a Lei nº 8.666, porém, para completar a unidade de regras sobre contratação pública, no desempenho das funções estatais e na prestação de serviços públicos, foi instituída a Lei de Concessões (Lei n. 8.987/1995) e, por conseguinte, a Lei n. 11.079/04, a Lei de PPP's.

Assim, faz-se uma explanação sobre os conceitos administrativos que envolvem as PPP's, apresentando seus principais riscos e benefícios, de acordo com os moldes internacionais e nacionais de parceria.

Desta forma, este capítulo consiste na revisão teórica da literatura, sob a ótica dos autores estudados, baseado nos conceitos preconizados que envolvem a administração pública e os aspectos gerenciais das PPP's.

2.1 Aspectos Conceituais

As parcerias entre os setores público e privado surgiram no período compreendido entre 1996 a 1999, como uma tímida novidade abrangida pelo Plano Plurianual- PPA. Já no PPA seguinte, entre 2000 a 2003, essas parcerias ganharam expressiva participação. Naqueles documentos, as parcerias foram definidas a partir de uma única exigência: a alocação de recursos financeiros pelo setor privado (Soares e Campos Neto, 2002). Assim, segundo os mesmos autores, se a iniciativa privada participasse financeiramente de um projeto, considerava-se que estava ocorrendo uma parceria. Na época, indicou-se que faltava um conceito adequado para o novo termo que surgia e que o Estado não estava dividindo os riscos nem participando das receitas das ações em parceria.

O debate público que se seguiu em volta da adoção de um programa de parcerias entre o Estado e instituições privadas culminaram, no Brasil, com a aprovação da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no país, sendo que suas definições se encontram de forma objetiva e de fácil compreensão nesta lei.

Segundo explicita Soares e Campos Neto (2004), essa Lei superou várias dificuldades, entre as quais, destaca-se o conceito dessas parcerias, pois, até então, o conceito aplicado possibilitava que expressivo número de empreendimentos fossem classificados como PPP's.

Além dessa definição de conceito, segundo Eris (2005) os retornos sociais possíveis de serem obtidos a partir da edição desta lei foram expressivos, uma vez que, tornou-se um meio de multiplicar investimentos realizados na ampliação da infra-estrutura de grandes dimensões.

Assim, conforme Pasin e Borges (2003), a partir dessa Lei, estabeleceu-se uma nova modalidade de parceria, que é exclusiva para os projetos de pouca viabilidade econômica, como rodovias, ferrovias, hidrovias, sistemas de segurança, entre outros. Por isso, somente os projetos que necessariamente necessitem da alocação de recursos públicos para pagamento ao setor privado podem ser classificados nesta modalidade.

Nesta linha, Pasin e Borges (2003) mostram que, a adoção deste conceito tornou-se possível somente após estabelecer uma listagem dos possíveis arranjos entre entes públicos e privados, focando o nível de participação do Estado, onde este, contrata entes do setor privado, para a realização de uma atividade.

Soares e Campos Neto (2004) apresentam também outra limitação que se apresentava, ou seja, a fragilidade das garantias propostas pela administração pública para atração dos parceiros privados. Faltava um instrumento que pudesse convencer a iniciativa privada de que haveria recursos orçamentários a serem comprometidos com os pagamentos futuros, durante a vida útil do projeto.

Corroborando com a idéia de fragilidade das garantias afirmada por Soares e Campos Neto (2004), Rosenberg (2005), bem coloca sobre este interesse, que:

A segurança somente será obtida se a contratação das PPP's for transparente e resultado da participação da sociedade. Ou seja, a segurança jurídica derivará da legitimidade política, econômica e social das contratações. (ROSENBERG, 2005, p.18).

Adicionalmente, havia o receio de que a legislação abrisse uma porta para que a União, Estados e Municípios fugissem dos limites de endividamento estabelecidos pela Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal-LRP. Dessa forma, outro importante aprimoramento introduzido pela Lei de PPP é quanto ao impacto futuro desses empreendimentos sobre as contas públicas.

Neste tocante, conforme Pereira (apud ARAÚJO, 2007) é pouco provável que o inadimplimento por parte do Estado seja motivo de inviabilizar o projeto, visto que, para garantir o equilíbrio fiscal futuro, a Lei nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) determina que o conjunto dos desembolsos anuais dos projetos executados em parceria público-privada não pode ultrapassar 1% da receita corrente líquida da União. Este limite foi

imposto também aos Estados, Distrito Federal e Municípios, como condição prévia ao recebimento de recursos financeiros e garantias da União, visto que o inadimplemento configura ato ilícito punível.

Destarte, segundo Soares e Campos Neto (2004), a estratégia delineada pelo governo para financiar esses empreendimentos em PPP visa que a empresa participe com percentual de recursos próprios assumindo parte dos riscos do negócio. É uma das exigências feitas também por órgãos financiadores para empréstimos de longo prazo. Por essas razões, essa Lei, rigorosamente, pode ser classificada como um avanço.

Neste ponto, Pinto (2005), diz:

A estrutura de PPP procura alinhar o interesse do governo com o incentivo econômico do Particular. A experiência internacional com PPP's demonstra que os ganhos de eficiência chegam a 17% do valor do projeto. Ou seja, a PPP sai 20% mais barata que a obra pública. (PINTO, 2005, p.31).

Desta forma, Gartenkraut (apud ARAÚJO, 2007), diz que o Estado passa a focar uma nova forma de governar, denominada de terceira via. Nesse sentido, o planejamento passa de normativo a indicativo.

Não obstante, Araújo (2007, p.34) mostra que “outra característica importante no modelo das PPP's na definição apresentada pela legislação federal são as vedações apresentadas no sentido de manter o objetivo do Estado com as PPPs”.

Assim, segundo a Lei Federal nº 11.079/2004 segue abaixo algumas das motivações que indicam a essas vedações, de acordo com artigo 3º, § 4º da referida Lei:

§ 4º. É vedada a celebração de parceria público-privada:

I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II - cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5(cinco) anos; ou

III - que tenha como objetivo único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Neste tocante, Giaccardi (1992, p.121), diz que “a intervenção legislativa especial altera a estrutura, mas não exclui a existência e a forma de intervenção do poder administrativo: pode até acentuá-lo”. Ou seja, uma boa lei de PPP é uma condição necessária, mas, dependendo de sua implementação, pode não ser suficiente para atrair o parceiro privado.

Neste sentido, faz-se necessário conhecer as principais características que envolvem os projetos de PPP, sua forma de implementação e o seu modelo de remuneração proposto segundo a Lei das PPP's.

2.1.1 Características das PPP's

Segundo texto editado pela Comissão Européia (2003), antes mesmo da definição da Lei no Brasil, definiu-se que, para uma PPP ser bem implementada, deve-se responder de forma adequada aos questionamentos, constantes na figura 01.



Figura 01 - Roteiro para o desenvolvimento bem sucedido de uma PPP

Fonte: Comissão Européia (2003)

Assim, as questões práticas associadas ao desenvolvimento de PPP's incluem desde a seleção da estrutura mais adequada à montagem, local e, às características do projeto, até o desenvolvimento de sistemas e estruturas que reduzam a complexidade e padronizem a abordagem, a fim de apresentar um real benefício para a sociedade.

Desta forma, as características vinculadas às PPP's devem assegurar que as estruturas sejam administráveis tanto em termos de porte quanto de complexidade, além de que PPP's “devem demonstrar vantagens sócio-econômica acima dos sistemas de compras tradicionais, e devem ser projetadas para maximizar os benefícios para todas as partes, segundo seus objetivos” (COMISSÃO EUROPÉIA, 2003, p.81).

Além disso, Brito e Silveira (2005) ao relatarem sobre a forma de remuneração características neste tipo de contrato, onde o pagamento ao particular é feito parcial ou integralmente, pelo Estado, mostra que há “uma mudança da lógica de aquisição de ativos

para uma de compra de serviços, o que acarreta alteração fundamental na estrutura de incentivos de contratos” (BRITO e SILVEIRA, 2005, p.11).

Não obstante, segundo modelo de remuneração apresentado pelo Ministério do Planejamento (2004), tem-se na figura a seguir, a representação deste tipo de contrato.

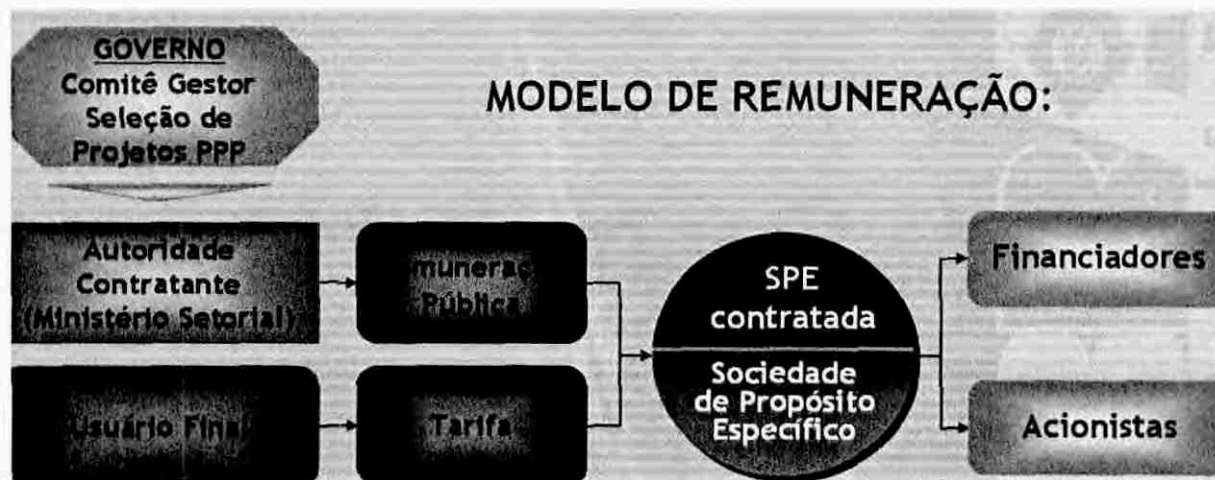


Figura 02 – Modelo de remuneração dos contratos de PPP
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Assim, conforme observado, para o desenvolvimento de empreendimento de sob o regime de PPP, é constituída pelos investidores e patrocinadores uma sociedade de propósito específico (SPE), cujos ativos e obrigações estão fora do balanço dos acionistas, limitando sua responsabilidade aos capitais aportados no projeto (BRITO e SILVEIRA, 2005).

Além disso, e segundo Poltronieri (2005), em contratos chamados de concessão administrativa de PPP (hospitais, escolas públicas, sistemas de segurança), ao invés da tarifa ficar a cargo do usuário, ela fica diretamente a cargo da administração pública, que é responsável pelo pagamento direto à empresa privada que executará a prestação do serviço, não havendo contrapartida da sociedade.

Desta forma, e tendo sido analisadas as principais características dos contratos de PPP's, cabe agora, explicitar alguns modelos administrativos e verificar de que forma se relaciona com a gestão de sistemas penitenciários.

2.1.2 Modelos administrativos atuais

Motta (1986), diz que versam do início do século XX, os chamados pioneiros da teoria administrativa, onde entre os principais, destaca-se Frederick Winslow Taylor, também

denominado o pai da administração científica, face ao tratamento dado à produtividade, buscando, principalmente, a racionalização dos métodos e sistemas de trabalho e, depois, a racionalização da organização do trabalho.

Assim, o chamado taylorismo, como são conhecidos seus ensinamentos, prima pela maximização da eficiência, através da seleção, treinamento e controle dos trabalhadores, exercendo grande influência em toda a teoria das organizações (MOTTA, 1986).

Em complemento ao trabalho de Taylor, Jules Henri Fayol volta-se para a racionalização da estrutura administrativa, que gerencia o processo de trabalho.

Desta forma, classifica como funções do administrador: planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar – o conhecido POC3 nos meio acadêmicos, e provém desta tradição a caracterização da organização formal, que é construída sob um esquema ao qual deve-se obedecer (MOTTA, 1986).

Por conseguinte e segundo o mesmo autor, com o sociólogo Elton Mayo surge à chamada Escola das Relações Humanas, quando o foco se desloca da organização formal para a informal. Assim, inicia-se a preocupação com a dimensão psicossocial envolvida nas relações de trabalho, onde se demonstra que o trabalhador tem muitas outras necessidades, além das econômicas, devendo a organização se voltar para as necessidade sociais e culturais, com vistas ao aumento da produtividade de cada colaborador.

Nesta linha, segundo preconiza Motta (1986), a crescente linha teórica relacionada a corrente psicológica, torna-se conhecida como “behaviorismo”, ganhando força com teóricos da época, embora seja enfraquecida ao longo do tempo devido as dificuldade de aplicação do conceito de estímulos aos contextos organizacionais.

Posteriormente, apresenta-se uma nova tendência que ganha força ainda no século XX, influenciando também nas teorias organizacionais, quando então Etzioni (1989), denomina essa nova teoria de estruturalismo.

Segundo essa terceira tendência – estruturalismo – interligam-se os dois conceitos anteriores da organização formal e informal, e apresenta um quadro mais completo e integrado, fazendo uma análise comparativa com esses (ETZIONI, 1989).

Assim, Etzioni (1989) diz que essas três concepções de escola administrativa concorrem entre si não apenas em seu conceito, mas também na forma de tratar com homem e sociedade, onde as primeiras escolas concentravam suas atenções apenas nas fábricas e de certa forma, na administração pública, agora, pode-se usar a teoria estruturalista de forma mais ampla, abrangendo outras organizações.

Essa escola estruturalista relata então que o conflito entre o homem e a organização são inevitáveis, e nem sempre desejáveis, mas o que está em jogo é a racionalidade do sistema. Desta forma, inúmeros são os fatos que podem levar a ineficiência do sistema administrativo (MOTTA, 1986).

Ademais, na atualidade, diversas são as teorias desenvolvidas, sob diferentes prismas de atuação em áreas de conhecimento distintas. Com isso, há necessidade de buscar referências para um melhor entendimento do desenvolvimento da administração pública, que é utilizada até os dias de hoje.

Vale neste ponto, portanto, lembrar pensamento do então Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Marcus Tavares: “A sociedade não tolera mais viver com administradores irresponsáveis e hoje está cada vez mais consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão, o contribuinte” (VILLAÇA, 2001, pg. 8).

Nesta linha de entendimento e em referência ao sistema carcerário, do ponto de vista institucional, o objeto apresenta-se como uma estrutura organizacional, onde se encontra os poderes coercitivos, aplicados por meio de controle material, simbólico e físico, sob a influência da chamada escola de relações humanas, envolvendo necessidades sociais e culturais, preconizados por Etzioni (1989).

Assim, Araújo (2007), destaca que a principal característica que abrange a modalidade administrativa de concessão sob PPP, “é a eficiência gerencial e a orientação mercadológica, área em que as evidências empíricas claramente demonstram a maior eficiência gerencial do setor privado”, pois, a lentidão dos processos nas organizações públicas, torna-os lentos e ineficientes quando comparados aos modelos administrativos atuais.

Neste sentido, quando se preparam os primeiros empreendimentos a serem implementados por meio de PPP no Brasil, que, por definição, são projetos que envolvem a administração pública e privada, cabe alertar que outras dificuldades têm que ser superadas.

Passa-se agora, portanto, a expor os riscos encontrados, bem como apresentar os benefícios existentes desta nova forma de investimento.

2.2 Riscos e Benefícios das Parcerias Público-Privadas

Depois de definido o conceito e identificado as características que envolvem as PPPs, busca-se analisar alguns potenciais riscos e benefícios que acompanham as parcerias público-privadas, regidas pela Lei nº 11.079/2004.

Tem-se assim, como ponto de partida, que apresentar quais os principais riscos que operam no contrato de parceria entre sistemas administrativos de natureza distintos.

2.2.1 Principais riscos das PPP's

Em anúncio as principais dificuldades de formular uma parceria público-privada, a pesquisadora do Departamento de Administração da UNB, Joslin (in Lima et al., 2005), resume como sendo uma das complicações o fato das parcerias serem de natureza distintas e terem atores diferenciados (setor público e privado). Nessa relação é importante ressaltar a responsabilização e os pesos atribuídos a cada parceiro.

Assim, faz-se a seguir um relato daqueles que são considerados os principais pontos críticos atribuídos aos contratos de PPP's, à luz dos autores estudados.

2.2.1.1 A responsabilidade fiscal

Segundo o art. 4º, inciso IV da Lei nº 11.079/2007, “a responsabilidade fiscal na celebração e execução de parcerias”, constitui uma das diretrizes para a contratação da parceria público-privada.

Este inciso da referida Lei, alerta para os riscos que as contratações à longo prazo podem representar para a Administração Pública. O efetivo compromisso financeiro assumido pela administração, na forma de contraprestação, deve ser suportada pelos orçamentos seguintes ao de contratação da despesa. Assim, segundo Lima et al. (2005), tem-se que:

A Lei das PPP's, em seu artigo 10, disciplina que a contratação seja precedida de licitação na modalidade concorrência, resguardada por estudos técnicos que atendam aos parâmetros de metas fiscais previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e condicionando seus efeitos financeiros nos períodos seguintes a compensação do aumento permanente da receita ou redução permanente da despesa. (LIMA, et al., p.19)

Não obstante, Araújo (2007) alerta para o risco de inadimplemento por parte do Estado, ou seja, para a possibilidade do não pagamento das contraprestações, uma vez que, pode haver mudanças das correntes políticas governantes, durante o prazo estabelecido para contrato de PPP.

2.2.1.2 Eleição de Prioridades

Segundo Lima et al. (2005), a experiência em outros países, traz um outro ponto que compromete o resultado da parceria na modalidade de PPP: o lançamento independente de projetos.

Segundo estes mesmos autores tem-se que:

Sem o gerenciamento sobre o orçamento do Estado, lançaram-se todos os projetos independentes de sua importância, acarretando renegociação de contratos e adiamento de planos de ação. A lição que se tira, como forma de conter riscos, é que as principais decisões sobre investimentos governamentais obedçam a um planejamento capaz de sinalizar os objetivos da ação governamental e as prioridades de alocação dos recursos públicos no médio e longo prazo. (LIMA, et al., 2005, p.20)

Para isto, conforme observado por Rocha e Horta (2005), a criação de mecanismos de controle, ligados a normas de qualidades e desempenho, aliado a sistemas eficientes de acompanhamento e administração de projetos, devem auxiliar na proteção do interesse público, sem perda para a sociedade civil.

Desta forma, conforme delimita Lodovici (1992), neste ponto importa saber que, para que não se extrapole tangencialmente de um problema a outro, e a atenção se desloque para a tendência ao oportunismo nas cúpulas políticas e burocráticas, ao invés de simplesmente sanar os problemas dos serviços públicos, os critérios na escolha de projetos devem obedecer a padrões, a fim de assegurar a eficácia no uso dos recursos públicos para execução de obras para a sociedade.

Assim, Brito e Silveira (2005, p.10), bem colocam que “o uso da PPP deve ser motivado por razões de eficiência na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos, e não pela aparente solução do problema do financiamento”.

2.2.1.3 Ações de importância estratégica

No que se refere às ações de importância estratégica Juruá (in Lima et al., 2005), lança importante questionamento acerca da possível cobiça internacional sobre os recursos naturais existentes, podendo haver o aproveitamento dessa forma de contrato para que empresas privadas garantam o usufruto de nossas riquezas por um longo período de tempo, a título de contraprestação dos contratos de parceria.

Neste ponto, vale lembrar que:

O exercício de definição de objetivos de políticas mensuráveis bem como a ampliação da percepção de custo/efetividade de serviços públicos devem ser conduzidas para uma modelagem contratual adequada, podendo estimular a habilidade governamental de superar as limitações gerenciais que reconhecidamente caracterizam as estruturas burocráticas do Brasil. (MORAES, 2006, p. 14)

Este é, portanto, um importante ponto de reflexão que a Administração Pública deverá observar para que as contratações via PPP se revistam de instrumentos para o crescimento sustentável e assim, quando necessário, encontrem espaço para interferir em matérias reguladas pelo Estado. Desta forma, torna-se imprescindível que em relação às ações de importância estratégica “sejam tomadas medidas que resguardem áreas vitais ao interesse nacional, por exemplo: exploração e produção de petróleo e gás natural; e, setor elétrico com a instalação de usinas hidroelétricas e termoeletricas” (LIMA, et al., p. 21).

Não obstante, e em contraponto a esta afirmação, o setor privado pode entender que devido ao Estado intervir diretamente nos contratos de PPP's no sentido de fiscalização, por estarem, sobretudo, ligadas ao fornecimento de serviços públicos, como sendo um risco ao seu investimento (SEABRA e FORMAGGI, 2005).

2.2.1.4 Garantia aos investidores

Segundo Rocha e Horta (2005, p.38), as “garantias devem ser suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites legais de 10% (dez por cento) do valor do contrato (§§ 3º e 5º, art. 56, Lei nº 8.666)”.

Além disso, o financiamento privado das parcerias não elimina a possibilidade de que o parceiro privado busque financiar-se junto a organismos oficiais de crédito. Assim, do que se entende do disposto no art. 5º, §2º, Inciso III, da Lei nº 11.079/04, as obrigações constituídas pelos financiadores do projeto junto aos órgãos garantidores das parcerias, poderão ser repassadas ao governo como resgate de operações.

Desta forma, Poltronieri (2005, p.144) indica que “os parceiros privados e os investidores no projeto estarão protegidos basicamente por garantias financeiras ou por meio de um fundo, que será constituído por recursos e bens públicos”.

Neste caso, e em consonância com o art. 56, da Lei nº 8.666, não parece que os riscos estejam verdadeiramente sendo compartilhados como prevê a lei das PPP's, restando apenas ao Estado arcar, em verdade, com todos riscos de crédito.

2.2.2 Principais benefícios da administração de parcerias público-privadas

Em contraponto aos riscos apresentados, e conforme explicita Brandão e Saraiva (2006), o governo encontrou nas Parcerias Público-Privadas, ou as chamadas PPP's, inúmeras vantagens para suprir as necessidades de investimento do Estado, e da mesma forma, os investidores privados visando buscam aproveitar essa parceria para investir em obras públicas, acreditam nessa parceria contabilizando os benefícios conseguidos, dentre as quais destaca-se os principais a seguir.

2.2.2.1 Competição

Lacerda (2005), diz que a oportunidade de escolha pela administração pública, acarreta uma vantagem nos empreendimentos de PPP, pois gera a redução nos preços das obras e ainda auxilia na agilidade de execução destas.

Corroborando esta idéia, Brandão e Saraiva (2006), destacam:

A principal razão para o sucesso da contratação de obra na redução de custo está no processo competitivo existente na concorrência para a execução da obra. Há serviços onde o número de competidores é grande e obriga a empresa privada que queira disputar um leilão competitivo a apresentar baixo custo, qualidade superior e ser inovadora. (BRANDÃO e SARAIVA, 2006, p.7)

Além disso, Brito e Silveira (2005), defendem a idéia de que as empresas privadas são mais eficientes, gerindo de forma mais segura os recursos relacionados à gestão do projeto e prestação do serviço.

Destarte, o não-cumprimento do contrato impõe pesados ônus para o ente privado, caso não ocorra à provisão do serviço nos tempos e prazos previstos, sendo que, nada disso ocorre se a provisão do serviço for realizada pelo setor público, argüidos pelo princípio da eficiência exposto por Poltronieri (2005).

2.2.2.2 Economia de escala e de aprendizagem

Os governos, em geral, não têm trabalhadores treinados nem em quantidade suficiente e, também, não têm volume de obras suficiente para executá-las com custo mínimo. Assim, segundo Williamson (apud BRANDÃO e SARAIVA, 2006, p.7) “a escolha de provisão externa de bens e serviços traz vantagens quando há significativos ganhos de economias de

escala e de aprendizagem”, uma vez que, tal aprendizagem não se encontra unicamente quando o processo é gerido em sua totalidade pelo governo.

Não obstante, Caloia (1992) diz ser preponderante verificar que neste ponto haja tipicamente a gestão delegada para ganhos em eficiência, ou seja:

A gestão delegada nasce como resposta à exigência da administração local de evitar o ônus de dirigir um serviço de sua competência, com base em considerações relativas ao inchaço organizacional do aparato administrativo local, a dificuldades financeiras, à presença de empresas especializadas e qualificadas para a oferta de serviço. (CALOIA, 1993, p.55)

Nesta linha de entendimento, Martin e Parker (in Brito e Silveira 2005, p.10), argumentam que, “quando se trata de serviços públicos, a presença de importantes externalidades positivas e a recorrência de situações de monopólio natural tornam mais importante o conceito da alocação socialmente eficiente”.

Há desta forma, portanto, um ganho de escala e de aprendizagem.

2.2.2.3 Complementaridade de tarefas

Conforme apresentado por Brito e Silveira (2005), a eficiência nos contratos de PPP, advém da possibilidade de integrar as diversas etapas em um único agente (elaboração do projeto, construção e operação).

Desta forma, gera-se uma otimização de recursos, mas, sobretudo, “uma melhor qualidade na prestação do serviço, sem prejuízo da dimensão estratégica do planejamento da política pública” (BRITO e SILVEIRA, p.10).

Nesta linha de entendimento, sabe-se que, conforme observado por Brandão e Saraiva (2006), podem as empresas concorrentes se valer de desenvolvimento tecnológico e técnicas de gestão mais avançadas que a organização pública pode oferecer, o que permite praticar o serviço em termos da sua característica funcional e qualidade por um custo mais baixo. O fato de reunir na mesma contratação várias tarefas realizadas pelo mesmo agente permite, inclusive, complementaridades que a hipótese de compra separada não permite.

Além disso, confirmando a idéia de Brito e Silveira (2005) sabe-se que “as PPP’s apresentam uma natureza particular porque o governo está comprando o serviço e não a obra e a operação separadas” (BRANDÃO e SARAIVA, 2006, p.8).

As PPP's podem, desta forma, serem entendidas como uma privatização de construção e operação simultaneamente. Entretanto, diferentemente das “privatizações” onde o governo perde o controle sobre o serviço, nas PPP's o governo é parte do desenvolvimento do projeto e, para tanto, impõe-se um monitoramento e uma regulação maior, além do que, ao final do contrato, a infra-estrutura implementada pelo ente privado, é transferida ao setor público, conforme explicita, Seabra e Formaggi (2005) e Brito e Silveira (2005).

Assim, a empresa ganhadora da licitação, teria o incentivo para minimizar, intertemporalmente, os custos totais para prover o serviço.

2.2.2.4 Financiamento privado

“Os defensores das PPP identificam como uma das suas principais vantagens o financiamento privado de bens públicos” (BRANDÃO e SARAIVA, 2006, p.8).

Desta forma, conforme observado por Rocha e Horta (2005), ao delinear o papel do parceiro privado, tem-se que:

O parceiro privado é responsável, especialmente, por executar diretamente o serviço concedido, de forma adequada, podendo sub-contratar parcelas do serviço. O parceiro privado financia (com recursos próprios ou de terceiros), disponibiliza e executa os serviços objeto do contrato de PPP. (ROCHA e HORTA, 2005, p.45)

Entretanto, por definição, sabe-se que o governo tem melhores condições de captação de recursos, uma vez que o custo dos títulos do governo é a taxa livre de risco, desta forma, os agentes que se opõem as PPP's indicam que transferir o financiamento para o setor privado é na verdade uma forma de esconder dívidas dos contribuintes (BRANDÃO e SARAIVA, 2006).

Porém, segundo os mesmos autores, este argumento tem pouco força diante dos incentivos criados pelas PPP's para a otimização global do projeto, pois, intertemporalmente pode-se chegar a uma redução do custo de investimento ou do custo de operação, tendo desta forma, na prática, um menor custo de capital global.

Não obstante, Silva; Okabayashi e Gil (2006), afirmam que os gestores públicos vêem nas parcerias entre a administração privada e administração pública, via PPP's, como sendo uma possibilidade de angariar recursos para alcançar viabilidade financeira para realizar obras de infra-estrutura pública no país.

Assim, as PPP's serviriam para atender as demandas emergentes e decorrentes das carências que são percebidas pela sociedade, de modo a propiciar um melhor desenvolvimento com sustentabilidade, que Furlan (2003) comenta:

Uma palavra-chave para que seja sustentável o crescimento está ligada à produtividade, e a produtividade tem muito a ver com os investimentos, com a infraestrutura. A urgência dos nossos desafios é maior do que a capacidade do Estado brasileiro. É por isso que estamos aqui hoje, debatendo fórmulas criativas para alavancar o capital privado nacional, estrangeiro, dos organismos multilaterais, juntamente com a capacidade de investir do Estado brasileiro. (FURLAN, 2003, p.1)

Desta forma, não há, portanto, contrapontos negativos que não estimulem a viabilidade de alcançar investimentos via PPP, para fazer alavancar o crescimento nacional.

2.2.2.5 Incentivos mais eficazes e alocação ótima de riscos

Camargo (2004), aponta que o ganho de eficiência na realização de contratos de PPP se dá uma vez que, o mesmo agente privado irá construir e posteriormente utilizar o ativo para ofertar o serviço correspondente ao escopo do contrato.

Nesta linha Brandão e Saraiva (2006), apontam que o setor privado é, geralmente, mais hábil para utilizar novas tecnologias, sendo possuidores de uma maior flexibilidade, podendo reduzir os custos, sendo assim, para a alocação ótima de riscos, deve-se esperar que a gestão pública só permita a gestão privada assumir o risco com que pode arcar.

Porém, Modesto (2005), bem lembra sobre o sistema de alocação de riscos e delegação de serviços ente o ente público e o parceiro privado, que:

No serviço público, a responsabilidade ultima pela prestação é do Estado. Se o particular, como delegado, abandona a prestação do serviço, o Estado deve assumi-la, respondendo por sua continuidade. O particular, na qualidade de delegado, responde diretamente pelos danos que produzir, mas o Estado não é irresponsável perante os usuários do serviço. Nos serviços públicos, em caso delegação de prestação, o Estado não é um terceiro indiferente, respondendo, em ultima estância, pela regularidade do serviço. (MODESTO, 2005, p. 450).

Assim, apesar da alocação de riscos ser entendida como ótima nos contratos de PPP's, o Estado responde em ultima estância, pela prestação dos serviços, independente do ente privado. Diante dos aspectos anteriormente descritos, infere-se que cabe ao governo analisar os pontos positivos e pontos negativos relacionados aos contratos de PPP, e analisá-los sob a luz das modalidades de concessão já difundidas em outros países, as quais resumi-se as principais no próximo capítulo.

2.3 Contextualização das Parcerias Público-Privadas

Segundo sabe-se, e Silva; Okabayashi e Gil (2006) confirmam, o conceito de PPP não é recente, pois se refere a ações que de alguma forma já foram implantadas em diversos países já em anos anteriores.

Desta forma, o surgimento das PPP's, tem seu marco inicial, quando os governos de diversos países, incapacitados de dar continuidade a uma tradição histórica de financiamento aos grandes investimentos públicos, identificaram na Parceria Público-Privada - PPP, uma alternativa para viabilizar projetos de provisão de serviços públicos (BRITO e SILVEIRA, 2005).

Nesta linha de entendimento, pode-se tirar das experiências internacionais, lições para os contratos a serem aplicados em nosso país. Cabe neste ponto, portanto, uma melhor análise das experiências internacionais.

2.3.1 Experiências internacionais

Assim, conforme observado por Brito e Silveira (2005), os anos 80 marcaram o início de profundas modificações na ação econômica estatal pelos governos de diversos países em busca de novos meios de gestão dos serviços públicos, tendo como marcos os processos de desregulamentação setorial.

Iniciado essencialmente nos EUA e no Reino Unido (principalmente na Inglaterra), particularmente no âmbito financeiro, acompanhada de reversão da progressividade da ordem tributária e indução seletiva à competição internacional, esses movimentos estenderam-se a praticamente todos os países do globo, refletindo-se nas relações até então existentes entre os setores público e privado. (BRITO e SILVEIRA, 2005).

Desta forma, hoje em dia, muitos países europeus utilizam as PPP's, além de países da América do Sul e do Norte, e são desses países, em especial da Inglaterra, Estados Unidos, Portugal e Chile que comenta-se a seguir.

2.3.1.1 Experiência Inglesa

Segundo Lima et al. (2005), foi no Reino Unido que a parceria público-privada teve seu início, com o lançamento do programa embrião de parceria inglês, com base em projetos

desenvolvidos sob um instrumento denominado Iniciativa para o Investimento Privado (em inglês, *Private Finance Initiative* - PFI).

O então modelo de parceria tinha como estrutura que, o setor público mantinha a responsabilidade pela provisão de parte dos serviços, não deixando o controle total do serviço público ao ente privado tendo, desta forma, como principal objetivo, viabilizar projetos por meio de financiamento privado, uma vez que a capacidade de implementá-los da forma tradicional, se não estava esgotada, estava ao menos reduzida. (BRITO e SILVEIRA, 2005).

Assim, segundo preconiza Lima et al. (2005), os objetivos do PFI foram sendo corrigidos e adaptados ao longo do tempo, de forma que no ano de 1996, o *Private Finance Initiative*- PFI, foi rebatizado de *Public Private Partnership* (Parceria Público-Privada – PPP).

Não obstante, Brito e Silveira (2005), acerca do Programa de Parceria do Reino Unido, instituído no Governo Tony Blair, assim informam:

O programa tinha por objetivo mudar a forma de contratação de obras e serviços públicos, saindo da maneira tradicional de aquisição de ativos para uma lógica de compra de serviços. A busca por alternativas de financiamento permanecia no centro da questão, mas o objetivo maior passou a ser a eficiência na contratação de serviços públicos. (BRITO e SILVEIRA, 2005, p.)

Em resultado, dados que versam de 2004 mostram que desde a introdução desse tipo de parceria, o governo britânico já assinou mais de 564 contratos de PFI/PPP, que totalizaram um valor investido de mais de US\$ 54 bilhões, o que representou 11% de todo investimento público dos anos de 1998 a 2002. Assim, o Governo britânico assinou até 2003 compromissos superiores a 100 bilhões em contratos, sendo que, mais de um terço desses contratos referiram-se a PPP com vencimento até 2006. (CNI, 2004).

Vale neste ponto ressaltar ainda que, dentro deste processo de aperfeiçoamento de modelos, verificou-se a preocupação de manter a legitimidade do processo, seja para o setor público, quanto para o privado. Esta razão, fora fator determinante para que outros países adotassem, como base de modelo de PPP's para suprir as necessidades de investimentos públicos, o modelo inglês.

Assim, como exemplo do modelo empregado na Grã Bretanha, e que deu início aos principais empreendimentos de investimento em infra-estrutura sob o regime de PPP na Europa, e posteriormente em todo o mundo Rocha e Horta (2005), apresentam o seguinte caso:

Caso/País	Channel Tunnel Rail Link / Grã Bretanha.
Valor do investimento	£5,0 bilhões.
Objetivos	Implementação de uma ligação ferroviária de alta velocidade entre o Channel Tunnel e Londres de forma a reduzir o tempo de viagem.
Parceiros da PPP	Departamento de Transportes, Tesouro, London and Continent Railways, e financiadores.
Financiamento	Inicialmente o projeto por empréstimos governamentais, empréstimos de bancos e outras instituições financeiras.
Tipo de Contrato	Atos do Parlamento e contrato de concessão.
Alocação de Riscos	Riscos do projeto e manutenção assumidos pelo parceiro privado, assim como os riscos de receita assumidos pelo ente privado, mas com garantias.
Estrutura Administrativa	Banco Privado financiador e concessionário foram integrados como um só contratante.
Fixação de Tarifa	Parceiro privado é livre para estabelecer a tarifa pelo uso dos trens.
Vantagem	Controle efetivo sobre o design e construção do projeto. A primeira seção foi aberta dentro do prazo estabelecido e sem ultrapassar o orçamento.
Desvantagem	Pouco progresso no desenvolvimento de alguns serviços que utilizarão a ligação.
Lições	Projetos ferroviários demandam longo tempo para serem planejados e postos em prática, o que aumenta os riscos de alterações. PP

Quadro 01 – Caso Channel Tunnel Rail Lin – Grã Bretanha

Fonte: Adaptado de Rocha e Horta (2005, p.64)

Neste caso, ilustra-se a importância da correta alocação dos riscos. Em casos que o parceiro privado não consegue disponibilizar o serviço de modo satisfatório, é imprescindível que o parceiro público mantenha-se compromissado com o decorrer da obra, uma vez que, é de sua responsabilidade a prestação do serviço para a sociedade.

Cabe portanto, uma análise dos riscos para que parceiros privados e públicos consigam auferir os benefícios que se propuseram desde o início do contrato, para que não haja perdas.

Uma vez analisada a experiência inglesa, passa-se a conhecer a experiência norte americana de prover este tipo de parceria.

2.3.1.2 Experiência Norte Americana

Sabe-se que o modelo inglês de PPP, serviu de base para outros países, entretanto conforme Horbach (apud ARAÚJO, 2007. p.29), “o modelo americano é diferente”.

Conforme este mesmo autor cita, na cultura norte americana a cooperação entre entidades públicas e privadas se dá na prática por meio das entidades sem fins lucrativos da

sociedade civil que prestam serviços ao governo. Assim, as organizações não governamentais-ONG's, “recebem auxílio do governo por meio de pagamentos, direitos, isenções fiscais, dedutibilidade de doações e outras formas de tratamento preferencial”. (HORBACH apud ARAÚJO, 2007, p.29)

Na prática, e a grosso modo, uma ONG realiza serviços para o governo, a fim de exercer o papel do Estado, e para isto, recebe recursos financeiros, conforme seu desempenho.

Desta forma, Borges (apud ARAÚJO, 2007) diz a respeito desses tipos de contrato de PPP, que:

Este tipo de contrato sempre existiu no Brasil, no sentido de atuação privada com recursos públicos. Porém esta articulação é tradicionalmente voltada para projetos assistencialistas e de pequeno porte e tem muito pouca semelhança com o modelo de PPP que o Brasil adota com a Lei 11.079/2004. (BORGES apud ARAÚJO, 2007, p.29)

Neste sentido, entende-se que o modelo colaborativo de contrato entre instituição pública e privada dos Estados Unidos da América, não oferece muito a contribuir para o Brasil, entretanto, vale como forma acadêmica à apresentação de exemplo do modelo empregado nos Estados Unidos, segundo Rocha e Horta (2005), que expõem o seguinte caso de *Design, Build and Operate – DBO* (concessão onde os recursos provem da administração pública, entretanto o design, construção e operação ficam a cargo do parceiro privado):

Caso/País	Route 3 North / EUA.
Valor do investimento	US\$ 385 milhões.
Objetivos	Aliviar o tráfego da rodovia por meio da construção de pista de terceiro nível em ambas as direções.
Parceiros da PPP	Massachusetts Highway Dept., Massachusetts Executive transportation e Modern Continental.
Financiamento	Emissão de títulos de renda fixa garantidos por penhor de bens públicos.
Tipo de Contrato	DBO – Design, Build and Operate
Alocação de Riscos	Risco de construção e operação assumido pelo parceiro privado e riscos de financiamento e receita assumidos pelo parceiro público.
Estrutura Administrativa	Fiscalização direta das autoridade envolvidas.
Fixação de Tarifa	Remuneração na forma de pagamentos anuais feitos pela administração pública.
Vantagem	Desenvolvimento de fontes alternativas de renda e redução do tempo de conclusão do projeto.
Desvantagem	Financiamento 100% Público.
Lições	Mesmo havendo recursos públicos disponíveis, pode ser vantajosa a celebração de PPP's

Quadro 02 – Caso Route 3 North - EUA

Fonte: Adaptado de Rocha e Horta (2005, p.70)

Interessante ressaltar que mesmo em países desenvolvidos, como no caso dos Estados Unidos, pode ser vantajosa a celebração de parcerias público-privadas, uma vez que, a eficiência da administração privada em cumprir com os tempos e prazos estabelecidos, reverte em ganhos substanciais para administração pública.

Portanto, como neste caso, mesmo o financiamento sendo 100% público, há êxito na celebração deste tipo de contrato.

Assim, analisada a experiência norte-americana, apresenta-se agora, a experiência portuguesa de gerir este tipo gestão pública, sob o regime de PPP's.

2.3.1.3 Experiência Portuguesa

Assim como em outros países, também em Portugal, a falta da capacidade de investimento público para alavancar o crescimento econômico do país, acabou por gerar insuficientes realizações de obras de infra-estrutura e prestações de serviços adequados, razão que levou o governo Português a instituir a parceria público-privada como ferramenta para contornar tal crise (PASIN e BORGES, 2003)

Em Portugal, utilizou-se largamente a PPP na construção de estradas. Nesse país, em diversas rodovias, lançou-se mão do modelo de pedágio-sombra (sem cobrança do usuário). Nas estradas onde o volume de tráfego não confere retorno suficiente aos projetos, a viabilidade da rodovia é garantida pelo Estado. (PASIN e BORGES, 2003, p.176)

Lima et al. (2005), confirmam que este sistema passou a ser aplicado nas estradas onde o volume de tráfego não gerava o retorno suficiente, sendo assim, a viabilidade do projeto para a rodovia era garantida pelo Estado. Porém, os contratos sob a modalidade de PPP's em Portugal foram balizadas em diversas falhas que comprometeram significativamente os resultados alcançados.

Alvarenga (2005) afirma que o modelo português entrou em crise financeira, uma vez que o aporte de recursos necessários para manter os contratos em 2007 é muito alto, passando de €800 milhões de euros, valor superior ao atual orçamento do Instituto de Estradas de Portugal para a construção e manutenção de estradas.

Desta forma, a fim de buscar reduzir o erro substancial apresentado nas PPP's naquele país, Alvarenga (2005), informa que:

A solução que se apresenta é a introdução da cobrança de *portagem* (pedágio) nessas estradas. Com evidentes e constatados reflexos políticos, principalmente porque essas auto-estradas cortam regiões densamente povoadas e a reação ao pedágio no trânsito vizinhança é grande. (ALVARENGA, 2005, p.4)

Assim, em análise às falhas ocorridas na implantação de projetos das PPP's em Portugal, Lima et al. (2005, p.9), afirmam que “a principal lição que se tira é que investimentos em projetos sobre a forma de PPP's envolvem prazos de amortização que ultrapassam o tempo normal de uma legislatura e chegam a passar de gerações”.

Não obstante, Lima et al. (2005), sugerem que a solução para este problema seria a necessidade de existir a avaliação técnica através de um estudo rigoroso das vantagens e desvantagens, riscos e oportunidades de se concretizar uma PPP, além de ser preciso existir um consenso político para garantir a execução dos projetos e incentivar os investimentos privado.

Para ilustrar os acontecimentos acima relatados no caso português, apresenta-se como exemplo do modelo empregado em Portugal, segundo Rocha e Horta (2005), o seguinte caso:

Caso/País	Beiras Litoral and Alta Shadows Road / Portugal
Valor do investimento	€ 1,146 bilhões.
Objetivos	Construção de auto-estrada de forma a melhorar os níveis de segurança e tempo de viagem entre Portugal e Espanha.
Parceiros da PPP	Governo de Portugal (garantidor) e o Consórcio Lusoscut.
Financiamento	EIB – Bank e bancos comerciais.
Tipo de Contrato	Concessão sob o regime de <i>shadow toll</i> (pedágio sem cobrança direta ao usuário – receita advinda de outras fontes).
Alocação de Riscos	Alocação equilibrada entre os parceiros.
Estrutura Administrativa	Consórcio privado.
Fixação de Tarifa	O pagamento das tarifas é calculado de acordo com a extensão da estrada e o número de veículos que nela trafegam.
Vantagem	Tráfego intenso antes da oferta.
Desvantagem	Alto nível de financiamento público.
Lições	Sem o cuidadoso estudo prévio do projeto e o estabelecimento de mecanismo de comparação de custos, o governo não pode esperar que as propostas apresentadas o sejam em valores e condições justificáveis à escolha de PPP.

Quadro 03 – Caso Beiras Litoral and Alta Shadows Road / Portugal

Fonte: Adaptado de Rocha e Horta (2005, p.61)

Este caso explicita com clareza que, a perfeita definição dos objetivos que regem a parceria, é essencial para alcançar os seus benefícios, pois, sua indefinição pode trazer prejuízos tanto para o entre privado, como também para o público.

Vale neste ponto ressaltar que, objetivos divergentes podem levar a conflitos em busca dos resultados, que não favoreçam nenhuma das partes.

Assim, passado o estudo deste caso, tem-se como exemplo da América do Sul, a experiência chilena.

2.3.1.4 Experiência Chilena

O Chile foi o país da América do Sul onde mais utilizou a PPP em seu sentido mais amplo. Nesse país, o modelo de concessões de serviços públicos e de infra-estrutura passou a vigorar em múltiplos setores já a partir de 1990. (PASIN e BORGES, 2003).

Neste sentido, segundo Savi (2006), o programa de parceria no Chile concretiza-se em 1993, quando o governo oferece a empresas privadas a possibilidade de participar da construção, manutenção e operação das principais obras de infra-estrutura.

Assim, conforme citado por Savi (2006), tem-se que:

Usando como justificativa a necessidade de superar as deficiências em infra-estrutura que limitavam o desenvolvimento do país, o Estado estabeleceu um amplo diálogo com todos os setores políticos do país e conseguiu aprovar por unanimidade o marco legal para os contratos de parceria público-privada. (SAVIS, 2006, p.96)

Com isso, no tocante à definição das PPP's no país, o governo chileno estabelece, segundo preconiza Savi (2006) que, são contratos de longo prazo, firmados entre entes públicos e privados, com objetivos compartilhados, a fim de prover obras de infra-estrutura.

Neste ponto, segundo a mesma autora, vale ressaltar que o sucesso das PPP's no Chile é decorrente “de uma sólida estrutura político-institucional e jurídico regulatórias”. (Savi, 2006, p.111)

Dentro desse cenário, pode-se dizer que o Chile alcançou resultados positivos, uma vez que segundo dados obtidos de fontes secundárias, os investimentos realizados entre os anos 1994-2004 foram em torno de US\$6,5 bilhões, sendo que foram executados cerca de 49 projetos de PPP em diversas áreas de atuação. Desses total, vinte e quatro são do setor de transporte, nove aeroportos, duas prisões e um reservatório, sendo que vinte deles já estão em operação. (SAVI, 2006).

Por fim, e como exemplo dos modelos de PPP's empregado na América do Sul, em especial no Chile, Rocha e Horta (2005), apresentam o seguinte caso:

Caso/País	Interconexión / Chile.
Valor do investimento	US\$ 376,7 milhões.
Objetivos	Construção, ampliação, manutenção e exploração de uma rodovia de 137,5 Km.
Parceiros da PPP	Sociedad Concesionaria Consorcio Rutas Del Pacífico S.A. e Ministerio de Obras Públicas.
Financiamento	Essencialmente empréstimos bancários.
Tipo de Contrato	Concessão.
Alocação de Riscos	Risco de construção (atrasos) e riscos de receita atribuída ao parceiro privado.
Fixação de Tarifa	Tarifas fixas-reajuste de acordo com a inflação.
Lições	Importância da realização de estudos das variáveis do projeto, a fim de dar segurança aos financiadores.

Quadro 04 – Caso Interconexión Vial Santiago – Val Paraíso – Vinã del Mar / Chile.

Fonte: Adaptado de Rocha e Horta (2005, p.65)

Para tanto, a fim de dar respaldo para as obras de infra-estrutura no Chile, e garantir a manutenção dos benefícios dos contratos de parceria sob o regime de PPP, estes são precedidos de estudos não apenas pelo parceiro privado ou público, mas por ambos.

E assim, conhecida as experiências internacionais, passa-se a apresentar o cenário brasileiro para surgimento desta nova modalidade de gestão também no Brasil.

2.3.2 Contexto brasileiro para o surgimento das PPP's

Não muito diferente da realidade de outros países, no Brasil, conforme apresenta Brito e Silveira (2005), o governo a partir da década de 80, enfrentou restrições na sua capacidade de investimento.

Sabe-se que, por diversas consequências, “iniciou-se um processo de contenção do gasto, que resultou em limitação da capacidade de financiamento público do investimento”. (BRITO e SILVEIRA, 2005, p.10).

Entretanto, conforme afirma Pasin e Borges (2003), a grande necessidade do Brasil de realizar investimentos em infra-estrutura, a fim de dar suporte ao crescimento do país, torna-o ainda mais sensível a pouca disponibilidade pública de efetuar desembolsos e aplicar recursos em obras.

Segundo Poltronieri (2005), em primeiro lugar, o volume de investimentos a ser aplicado para melhor desempenho da administração pública em geral, era altíssimo e seu

retorno muito lento e, por segundo, o setor privado nacional não tinha condições de fazê-lo, bem como inexistia a idéia de investimento internacional que se têm hoje.

Assim, Filho (2004), assim comenta acerca do esgotamento das fontes de recursos:

Na verdade, desde a década dos anos oitenta, o governo, em todos os seus níveis e em suas empresas, passou a conviver com acentuadas restrições de crédito, praticamente inviabilizando os investimentos nestes setores. Houve assim uma drástica redução no volume de investimentos, gerada tanto pela incapacidade de financiamento como pelas dificuldades de geração de recursos próprios. (FILHO, 2004, p.1)

Assim, faz-se entender que, segundo afirma Lima et al. (2005), o Estado brasileiro passou a sofrer um processo de paralisia dos serviços públicos essenciais, uma vez que esses serviços estavam próximos de um colapso na sua disponibilização para a sociedade em geral, então, ainda na década de 90 houve tentativas de transformar o Estado e racionalizar o setor público.

Nesse contexto, a fim de buscar alternativas para a melhor disponibilização do serviço público, percebe-se que as parcerias público-privadas consistem numa melhor solução a questão de oferecer formas alternativas de implantar serviços de infra-estrutura de que o Estado necessita. (ARAÚJO, 2007).

Com este entendimento, passa-se a apresentação do modelo de contrato colaborativo entre instituição privada e instituição pública, que vem sendo empregado no Brasil, com o objetivo de desenvolver esta nova forma de gestão, também em nosso país.

2.3.2.1 A experiência Brasileira – Um marco

Com efeito, em muitos países o estabelecimento das PPP's obedeceu a aspirações e objetivos específicos, e no Brasil não foi diferente.

Inúmeras são as causas determinantes do surgimento da Parceria Público-Privada, cuja vertente principal, dita que o setor público não tem condições de atender às demandas sociais, sendo assim, busca-se na iniciativa privada meios alternativos para utilização de sua capacidade empresarial, financeira e administrativa. (LODOVICI & BERNAREGGI, apud Lima et al. 2005).

Para Soares e Campo Neto (2004) antes mesmo da promulgação do Congresso da Lei das PPP's, as parcerias entre os setores público e privado surgiram como uma tímida novidade do Plano Plurianual – PPA de 1996 a 1999. No PPA seguinte, de 2000 a 2003, essas parcerias ganharam força e apareceram expressivamente. Nestes primórdios documentos, as

ditas parcerias eram definidas a partir de uma única exigência: a alocação de recursos financeiros pelo setor privado.

Entretanto, foi então, a partir de 30 de dezembro de 2004, após o Congresso Nacional outorgar o marco legal das Parcerias Público-Privadas no Brasil com a Lei nº 11.079/2004, que consolida-se o início dos contratos de concessão via PPP's no Brasil.

Essa Lei superou várias dificuldades até então existentes, entre as quais, destaca-se o conceito dessas parcerias. O conceito em discussão possibilitava que vários empreendimentos fossem classificados como PPP, porém a Lei estabeleceu que a nova modalidade de parceria que torna-se exclusiva para os projetos de pouca ou nenhuma viabilidade econômica, como rodovias, ferrovias, sistema penitenciários, entre outros exemplos, ou seja, serviços de ordem pública impossíveis de serem financiados pelo Estado. Por isso, e em consonância com a lei brasileira, e o entendimento de Soares e Campos Neto (2004), infere-se que, somente os projetos que necessitem do comprometimento de recursos públicos para pagamento ao parceiro privado podem ser classificados como um empreendimento de PPP.

Assim, em 2004, ano da consolidação das PPP's no Brasil, ano em que a economia atravessava um bom momento, considerando-se o desempenho dos últimos anos, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva adotou as PPP's como um mecanismo capaz de reunir investimentos necessários para o que seria um salto no desenvolvimento econômico brasileiro. (SILVA, 2004).

Entretanto, neste ponto, Pinto (2005) faz uma ressalva, apontando para que seja gerado uma economia na realização dos empreendimentos via PPP, é necessário atentar aos empreendimentos realizados no Reino Unido, onde, estima-se que 60% da economia obtida com as PPP's seja através de uma eficiente alocação de riscos nos contratos.

Desta forma, conforme preconiza Araújo (2007), a PPP, aplica-se em determinados casos que demandem investimento privado, com contraprestação pública, em projetos de relevância social, assim:

No caso de uma rodovia de relevância econômica e social que precisa de reparos urgentes, mas por se tratar de uma rodovia com pouco volume de tráfego, ou ainda, servir a uma comunidade de baixa renda, não tem como arcar com o preço total do pedágio, o governo garante a contraprestação no projeto, a fim de compartilhar o custo dos reparos na rodovia. (ARAÚJO, 2007, p.57)

Neste ponto, vale novamente frisar que, conforme art. 28 da Lei de PPP's – nº 11.079, no que se refere à limitação para a concessão de garantias e transferências voluntárias que a União fará aos Estados, Distrito Federal e Municípios, deverá ser observado o

comprometimento do limite de 1% da Receita Corrente Líquida com contratos de Parceria Público-Privado, sob julgamento e sanções previstas pela lei em caso de descumprimento deste.

Assim, como bem ressalva Oliveira (2004), e em consonância com as prerrogativas apresentadas pelo Governo Federal, as PPP's abrem um amplo leque para suprir as demandas até então carentes, como segurança pública, infra-estrutura, saneamento básico, entre outros. Desta forma, não há limitações de natureza para os projetos a serem contemplados e executados nesta modalidade de concessão.

Dentre as PPP's já introduzidas no país, destacam-se as elaboradas no estado de Minas Gerais, que em suma, advém de experiências já consolidadas em outros Estado brasileiros, e reside em Minas Gerais, através de um modelo de uma governança sólida, que vem fustigar a lisura, confiança e imparcialidade do administrador, reduzindo conseqüentemente os desperdícios públicos.

Assim, apresenta-se a seguir, um quadro disponibilizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais, contendo um resumo de alguns projetos federais que têm tido uma priorização com possibilidade de execução ou conclusão mediante parcerias público-privada, em diversos estados brasileiros.

Projeto	UF	Resumo	R\$ milhões
Anel Ferroviário de São Paulo (Ferroanel)	SP	Construção de 65Km de ligação ferroviária entre Campo Limpo Paulista e Engenheiro Manoel Feio e 47Km entre Vila Califórnia e Evangelista de Souza.	1.100
Variante Ferroviária Ipatinga – Guarapuava	PR	Construção de 110Km de ramal ferroviário entre as cidades de Ipatinga e Guarapuava no estado do Paraná.	500
Ferrovias Norte Sul – Trecho Norte	TO	Construção de 409Km de trecho ferroviário em bitola de 1,60m entre Babaçulândia e Palmas.	1.100
Rodovias BR 116, trecho Bahia-Minas e BR 324	BA	Pavimentação de 633Km de estradas, contendo a duplicação da BR 116 entre Feira de Santana e Minas Gerais e a BR 324 de Feira de Santana à região metropolitana de Salvador.	2.000
BR 493, Arco Rodoviário Metropolitano do Rio de Janeiro	RJ	Construção de 72Km de pista dupla entre o entroncamento da Br 040 no Rio de Janeiro até o acesso ao Porto de Sepetiba.	500

Quadro 05 – Projetos Federais de PPP

Fonte: Adaptado da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – MG (2004)

Além dos projetos citados, outros estão em andamento em diversas regiões do país, sendo regidos por leis e normas próprias, ou seja, além da lei editada inicialmente pelo

governo federal, outros estados editaram suas próprias leis ditando os tramites das PPP's, entre eles: o Estado de Santa Catarina.

2.3.2.2 Formação das PPP's em Santa Catarina

Em virtude da Lei Federal que instituiu as Parcerias Público-Privadas, editada em dezembro de 2004, Santa Catarina também tratou de editar sua própria lei. A lei estadual – nº 12.930, de 04 de fevereiro de 2004, que rege esse tipo de contrato no Estado de Santa Catarina.

Segundo Araújo (2007), assim como o Estado de Minas Gerais, Santa Catarina foi um dos Estados pioneiros, a fim de angariar recursos para a execução de obras de infra-estrutura, sendo um dos primeiros estados a estruturar a autarquia responsável pela elaboração dos editais de PPP's – a SC Parcerias.

A estruturação de PPP's no Estado segue, em linhas gerais, os mesmos conceitos dos demais estados brasileiros.

Desta forma, segundo preconiza a Lei estadual nº 13.335/2005 – Lei de criação da SC Parcerias, reformulada pela lei estadual nº 14.081, editada em 08 de agosto de 2007, alterando os dispositivos em aspectos pontuais, sabe-se que a SC Parcerias constitui-se de uma empresa, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento, sob a forma de sociedade anônima, denominada SC-PARCIAS S/A, com capital social autorizado no valor R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

Participam do capital social da SC Parcerias as demais empresas nas quais o Estado detém o controle acionário direto ou indireto, visando transferir ativos financeiros ou fixos para empreendimentos ou projetos desenvolvidos na forma desta Lei.

Assim, a SC Parcerias tem por objetivo maior para o Estado, a gestão e geração de investimento no âmbito do território catarinense, através de participações societárias ou pela celebração de contratos, nos regimes de parcerias público-privadas ou de concessão de serviços públicos.

Nesta aspecto, segundo o art. 3º do Estatuto Social da SC Parcerias, a empresa tem por objetivo gerar investimentos no território catarinense que visem, prioritariamente:

- a) a duplicação de rodovias em território catarinense;
- b) a conclusão e restauração da BR 282;
- c) a exploração de concessões de rodovias, bens e utilidades públicas;

- d) a ampliação, modernização e construção de portos no território catarinense;
- e) a ampliação dos sistemas de água e esgoto;
- f) a ampliação, construção e reforma de instalações de equipamentos destinados a entretenimento, lazer e incremento do turismo;
- g) o desenvolvimento e o gerenciamento de projetos estratégicos para o Estado de Santa Catarina e;
- h) a atração de investimentos, nacionais e estrangeiros, e a implantação de novas empresas no Estado.

Cabe, neste ponto ressaltar que, todo o poder de concessão fica a cargo do Estado, que pode autorizar a conceder para a SC Parcerias os direitos de exploração, sob a forma de concessão, das rodovias, portos, aeroportos, ferrovias e demais bens de infra-estrutura logística de que for detentor, para serem alocados em projetos de investimentos na forma do art. 3º lei estadual nº 13.335/2005.

Desta forma, em consonância com os argumentos anteriormente apresentados e em virtude de toda a revisão bibliográfica anteriormente apresentada, passa-se a apresentar a metodologia utilizada para elaboração do estudo de caso, a fim de apresentar de forma prática a aplicação do conceito de PPP como forma de fomentar recursos para o sistema carcerário brasileiro, e em especial, no Estado de Santa Catarina, a fim de alterar o atual modo de gestão deste arcaico sistema penitenciário.

3 METODOLOGIA

A finalidade deste capítulo é caracterizar os métodos de definição do tipo de estudo, bem como descrever as fases de que consta este processo de investigação, e as técnicas utilizadas para isto.

Pois segundo Cervo e Bervian (apud Lakatos e Marconi, 1991), método é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um fim dado ou para alcançar um resultado desejado.

3.1 Tipo de estudo

O estudo em questão é, para Gil (1999, p.42), uma pesquisa, visto que para este autor é um “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”.

Deste forma, o trabalho em epígrafe foi desenvolvido abordando o tema “As parcerias público-privadas no Brasil – O caso do sistema penitenciário no Estado de Santa Catarina” através de pesquisa em dados primários e secundários referente ao assunto e, informações obtidas junto aos órgãos reguladores do sistema penitenciário no Estado, representando com isso, uma análise parcial do tema percorrido, onde se responde a pergunta norteadora desse trabalho.

Para a elaboração da pesquisa, de início, foi necessário reconhecer e elaborar o problema de pesquisa, explorando o tema Parcerias Público-Privadas, para que fosse possível a formulação do objetivo geral e específicos, pois para Mattar (2005), ao responder o problema da pesquisa o resultado deve trazer contribuições para a mesma.

Partindo-se dessa premissa, fez-se necessário à identificação do tipo de pesquisa que seria utilizada. No entanto, as pesquisas podem ser classificadas sob alguns aspectos. Neste ponto, e em consideração as variáveis estudadas, a pesquisa é considerada aplicada, pois segundo Gil (2002), ela objetiva gerar entendimento do assunto, afim de que seja aplicado de forma prática em assunto específico.

Além disso, a pesquisa em questão é classificada em relação à forma de abordagem do problema como quantitativa e qualitativa, porem com ênfase qualitativa, pois para Gil (2002), tecnicamente a pesquisa qualitativa identifica a presença ou a ausência de algo, enquanto a quantitativa procura medir o grau em que algo está presente.

Neste sentido, a pesquisa classifica-se como qualitativa, à medida que verifica como está o sistema penitenciário brasileiro em relação aos estímulos oferecidos. Não obstante, os dados coletados foram submetidos à interpretação de resultados, onde apresenta-o em números estatísticos, além de mostrar a viabilidade para formação de PPP caracterizando uma abordagem quantitativa.

Sob o ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa é do tipo exploratória, pois segundo Gil (2002, p.41) esse tipo de pesquisa “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito”. Assim, esta pesquisa visa obter um panorama preliminar da forma de gestão via PPP no sistema carcerário no Estado de Santa Catarina.

Por outro lado, quanto ao relacionamento entre as variáveis estudadas, Mattar (2001) menciona que as pesquisas podem aparecer de duas formas: pesquisas descritivas e pesquisas causais e que a diferença entre elas é que “no primeiro caso, a pesquisa responderá a questões como: quem, o quê, quanto, quando e onde, enquanto no segundo caso a questão básica a ser respondida é por que?” (MATTAR, 2001 p.77). Dessa forma, optou-se por uma pesquisa descritiva, pois se propôs neste trabalho, identificar o sistema de parcerias público-privadas, aliado ao sistema penitenciário, em especial do Estado de Santa Catarina, de forma a extrapolar os conceitos já existentes, em busca de melhores resultados.

Em relação ao ponto de vista do procedimento técnico Gil (1999) diz que os estudos exploratórios podem ser definido como pesquisa bibliográfica, ou estudo de caso. Considerando tal observação, o estudo se caracterizará como bibliográfico, pois tem sua base estabelecida no estudo de informações já publicadas e conhecidas, aliando-se ao conceito de PPP.

3.2 Coleta de dados

Com relação ao meio para obtenção de dados primários, utilizou-se o método da comunicação que segundo preconiza Mattar (2005), consiste no questionamento verbal ou escrito dos inquiridos, para obtenção do dado desejado, que pode ser fornecido tanto por declaração verbal ou escrita do mesmo.

Porém, para elaboração teórica do trabalho, procurou-se estudar o tema com base primeiramente na coleta de dados secundários através de pesquisa bibliográfica em livros acadêmicos, revistas, publicações técnicas e *sites* na internet, que estavam relacionados ao assunto, pois, para Mattar (2005), a utilização de dados secundários, reduz o tempo e o custo

de realização da pesquisa, tendo em vista que já foram tabulados e até mesmo analisados, porém deve-se levar em consideração a sua adequação ao tema da pesquisa e sua confiabilidade.

Além disso, o estudo é baseado em pesquisa documental considerada literatura cinzenta, que para Mattar (2005) são documentos não convencionais, produzidos sem fim comercial, mas que são produzidos no âmbito governamental.

Por fim, foram realizados também contatos para dirimir eventuais dúvidas que surgiram durante a realização do trabalho, além de entrevistas informais com contatos de órgãos públicos relacionados de alguma forma com o tema de PPP's, ou ao sistema carcerário nacional, sendo basicamente a autarquia SC Parcerias, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais e a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa do Cidadão do Estado de Santa Catarina.

3.3 Limitações da pesquisa

Como fator limitante de pesquisa, deve-se bem observar o fato de que o assunto abordado ainda está nos primeiros estudos, uma vez que, os contratos de parceria público-privada primam do final do ano de 2004, ano de início da Lei nº 11.079, lei esta que rege este tipo de contrato, desta forma, gerando uma bibliografia escassa quanto ao tema, impossibilitando a extrapolação dos resultados obtidos.

Outro importante fator é que, para o desenvolvimento do projeto piloto no sistema carcerário foram utilizados dados basicamente divulgados pelo Ministério da Justiça – MJ e o Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, o que não necessariamente caracteriza a perfeita realidade do Estado de Santa Catarina, uma vez que, correntes políticas podem ter manipulado os dados para sua efetiva publicação.

Além disso, o fator tempo é sempre um limitador ao trabalho de pesquisa, e não poderia ser diferente no presente trabalho.

Em suma, a restrição de informações, questões políticas e tempo foram os principais fatores limitantes dessa pesquisa.

4 ANÁLISE DO CASO – O SISTEMA PENITENCIÁRIO

Nesta parte do estudo refere-se especificamente ao gerenciamento da crise no sistema Penitenciário Brasileiro, e em especial no caso do Estado de Santa Catarina.

A escolha se deu por ser um tema atual na sociedade brasileira, e principalmente por tratar especificamente da atuação pública de administração sob o regime de PPP's, onde com o enfoque, apresenta-se uma forma de gerenciamento que dê ao problema em questão uma abordagem científica.

Com isto, faz-se necessário não mais realizar o gerenciamento de crise de forma improvisada e de bom senso, pois gerenciar conforme bem salienta Motta (1997, p.26) “é a arte de pensar, de decidir, e de agir; é a arte de fazer acontecer, de obter resultados”, ou seja, resolver conflitos e obter bons resultados, através de métodos administrativos e procedimentos científicos formais.

4.1 Contextualização do setor penitenciário

Em notícias recentes veiculadas pela mídia em geral, tem-se dados alarmantes, como por exemplo, os altos índices de fugas e rebeliões em estabelecimentos prisionais, seqüestros, homicídios, ações diversas do crime organizado, enfim, crimes contra a sociedade. Observa-se a audácia dos criminosos que, destemidos em relação à polícia, prejudicam a ordem e o bem estar comum.

Desta forma, quando se fala sobre violência e em segurança pública, sempre destaca-se, a questão penitenciária, e o déficit carcerário a desafiar o Estado em contraponto a incumbência do Estado em recuperar o homem segregado. (WAUTERS, 2003).

E, lastimavelmente, segundo o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN (2003) do Brasil, o sistema penitenciário brasileiro recupera poucos apenados. Os dados que mostram esta realidade estão à disposição de todos, e apontam que o índice de reincidência no mundo, em média, é da ordem de 70%, enquanto que, no Brasil, tais índices chegam a quase 90%.

Vale neste ponto ressaltar que, a maioria esmagadora daqueles que passaram pelo sistema prisional volta a delinquir, comprovando que o cárcere não recupera. Apesar desses dados que apresentam essa triste realidade serem aproximados, uma vez que o indicador matemático (coeficiente de reincidência criminal) ainda não foi adequadamente mensurado, pois este tipo de análise só estará disponível por intermédio do Sistema de Informações Penitenciárias – Infopen, ao final deste ano.

Entretanto, com relação ao indicador déficit de vagas no sistema prisional abaixo segue o cálculo estabelecido pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, que sugere a divisão da população do sistema pela lotação padrão.

$$\text{Déficit de Vagas} = \frac{\text{População do Sistema}}{\text{Lotação Padrão}}$$

Desta forma, os dados obtidos junto ao DEPEN, revelam os seguintes números para os anos de 2004, 2005 e 2006.

$$\text{Dez/04} = 262.710 \div 200.417 = 1,31$$

$$\text{Dez/05} = 296.919 \div 206.559 = 1,43$$

$$\text{Dez/06} = 339.580 \div 236.148 = 1,44$$

Como observado, os números vêm aumentando gradativamente ano após ano, o que demonstra claramente, mais uma vez, a ineficiência do sistema, pois, a variação negativa do indicador se comparado os anos de 2004 e 2006, mostra que a população prisional (considerando apenas o sistema penitenciário) cresceu 29,26%, enquanto a lotação padrão do sistema, ou seja, o número de vagas existentes no sistema penitenciário cresceu apenas 17,83%, aumentando ainda mais o déficit.

Cabe ainda ressaltar que, segundo pesquisa realizada pelo Centro de Estudos e Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes – CESEC do Estado do Rio de Janeiro, e que corrobora os dados anteriormente apresentados, o número de presos no Brasil vem aumentando ano após ano, e conseqüentemente a isto, o déficit carcerário aumenta, uma vez que as vagas disponíveis nos sistemas prisionais não acompanham a demanda, conforme verifica-se no gráfico a seguir.

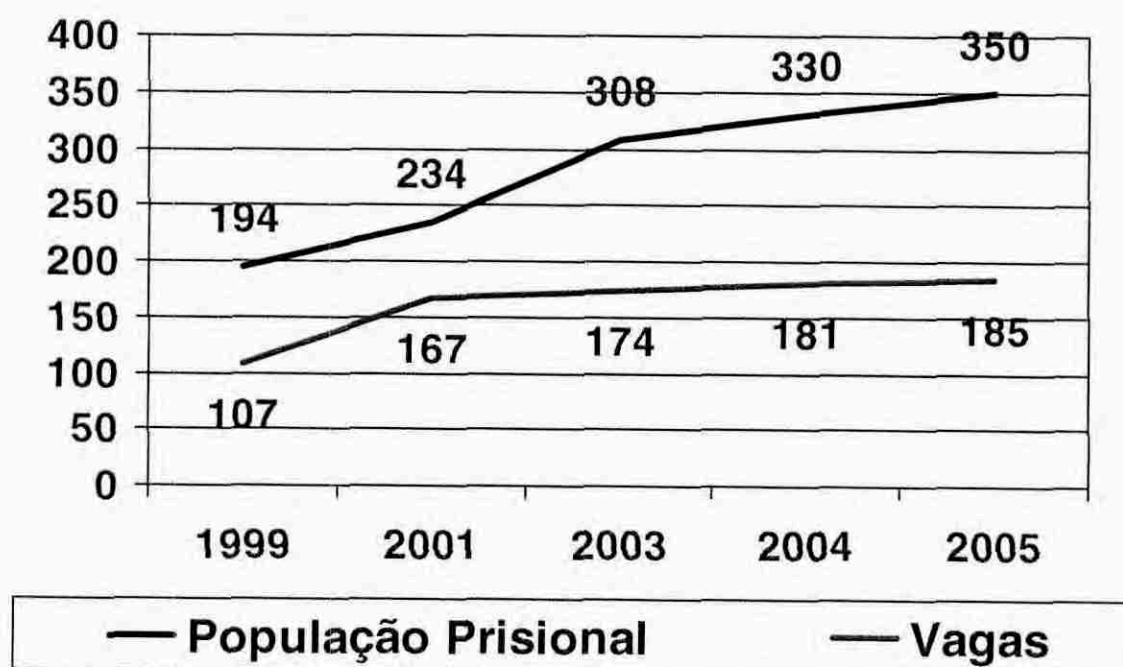


Gráfico 01 – População Prisional x Número de Vagas
 Fonte: elaboração própria, com base nos dados do CESEC - RJ.

Ocorre, todavia, que embora saiba-se que o sistema carcerário brasileiro tem falhado quanto à medida ressocializadora, na forma, nos meios e nas medidas que atualmente são aplicadas, Wauters (2003) bem coloca que, a humanidade não descobriu outros meios que viessem substituir a segregação, de forma que persiste o desafio de diminuir as estatísticas de encarceramento, na busca de somente prender quem efetivamente é perigoso para a sociedade, oferecendo outras medidas de punição aos demais.

Contudo, vale neste ponto ressaltar que, isso não significa que todos os demais, que eventualmente cometerem algum crime, não oferecem periculosidade e ficarão impunes, mas para estes, ficarão reservadas penas alternativas de prisão, de modo que sempre haja punição, todavia, diferente da prisão.

4.1.1 Massa Carcerária

Além do déficit prisional e dos poucos investimentos que são feitos em segurança e mais ainda, para que um homem seja recuperado, a superlotação existente também é um problema a ser considerado.

	Sistema penitenciário												Polícia	Popu- lação prisional total (sistema + polícia)	População residente total	Taxas de encarce- ramento (presos por cem mil habitantes)
	Fechado		Semi-aberto		Provisório		Medida de Segurança		População Prisional do Sistema							
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	Total					
AC	586	21	451	23	1.033	46	9	1	2.090	91	2.181	12	2.193	651.812	336	
AL	647	13	156	0	964	85	31	3	1.798	101	1.899	240	2.139	3.050.535	70	
AM	606	41	281	37	1.426	104	26	0	2.529	208	2.737	476	3.213	3.307.380	97	
AP	599	25	311	8	1.625	57	9	0	2.780	90	2.870	0	2.870	587.885	488	
BA	2.923	49	733	51	3.403	186	78	4	7.340	299	7.639	5.252	12.891	13.958.397	92	
CE	3.883	137	1.481	34	5.144	228	187	0	11.321	419	11.740	0	11.740	8.216.682	143	
DF	2.541	94	3.077	101	1.174	119	58	4	6.949	318	7.267	100	7.367	2.383.614	309	
ES	2.044	149	314	7	2.238	386	31	3	4.641	546	5.187	2.151	7.338	3.464.096	212	
GO	1.905	100	420	40	3.500	100	21	4	6.047	276	6.323	3.577	9.900	5.730.380	173	
MA	1.401	40	523	18	1.549	39	4	0	3.540	101	3.641	1.945	5.586	6.184.264	90	
MG	6.214	235	2.310	78	6.103	436	192	22	14.963	776	15.739	19.094	34.833	19.478.542	179	
MS	4.254	530	1.115	136	2.332	355	23	0	8.280	1.042	9.322	1.718	11.040	2.297.868	480	
MT	2.137	122	810	85	4.175	180	29	0	7.151	387	7.538	0	7.538	2.856.818	264	
PA	1.050	34	259	12	6.985	352	0	0	8.364	398	8.762	1.324	10.086	7.132.014	141	
PB	3.380	150	726	16	2.927	113	0	0	7.361	290	7.651	0	7.651	3.623.123	211	
PE	6.620	250	1.440	100	5.715	239	284	25	15.124	654	15.778	0	15.778	8.502.303	186	
PI	468	30	104	5	1.114	35	40	1	1.769	72	1.841	0	1.841	3.036.191	61	
PR	5.903	185	1.478	106	1.328	132	280	19	16.429	1.728	18.157	8.718	26.875	10.386.955	259	
RJ	17.806	810	334	8	6.115	258	153	7	27.005	1.099	28.104	406	28.510	15.561.119	183	
RN	1.349	77	497	62	750	25	80	0	2.761	176	2.937	1.737	4.674	3.043.623	154	
RO	1.531	55	616	26	1.060	102	25	3	3.583	206	3.789	455	4.244	1.620.051	262	
RR	253	9	222	37	404	49	61	7	953	102	1.055	0	1.055	406.209	260	
RS	12.117	216	5.542	321	2.924	235	602	58	22.906	908	23.814	0	23.814	10.962.822	217	
SC	4.419	304	955	31	2.335	288	121	0	9.447	648	9.095	536	9.631	5.957.958	162	
SE	1.898	76	197	0	0	0	55	2	2.150	78	2.228	0	2.228	2.000.627	111	
SP	67.734	5.178	14.999	806	41.047	0	874	176	124.654	6.160	130.814	13.616	144.430	41.053.671	352	
TO	593	14	224	8	598	21	3	0	1.429	43	1.472	299	1.771	1.315.624	135	
Total	154.861	8.944	39.575	2.156	107.968	4.170	3.256	339	322.364	17.216	339.580	61.656	401.236	186.770.562	215	

Figura 03 – População do sistema penitenciário brasileiro

Fonte: Departamento Penitenciário Nacional (2006)

Segundo os dados da tabela acima apresentada, disponibilizada pelo DEPEN referente ao ano de 2006, o sistema penitenciário, como conjunto, apresenta um total de 401.236 presos, sendo desses 163.805 no regime fechado, 41.731 no regime semi-aberto, 112.138 na condição de presos provisórios e 3.595 cumprindo mandando de segurança. Do total mencionado, percentualmente os homens são mais de 90%, enquanto as mulheres ocupam pouco mais de 9% dessa totalidade.

Em Santa Catarina, os números também são alarmantes. Conforme a mesma tabela, há no Estado um total de 9.631 presos, porém, o número de vagas totais disponíveis no Estado, é na ordem de 7.148 vagas. Para suprir essa carência, os presídios são constantemente superlotados de indivíduos, que se amontoam em condições subumanas.

Desta forma, o problema prisional vai sendo gerenciado como é possível, mas não como desejável, e assim, o sistema penitenciário de uma forma geral, não dá oportunidade do apenas se recuperar, fazendo com que a sociedade continue pagando caro por esta indiferença (WAUTERS, 2003).

Segundo este mesmo autor, uma coisa é certa e imparcial: não há pena de morte, nem prisão perpétua. Assim, fica a certeza de que o preso volta, mais cedo ou mais tarde para a sociedade, e seu comportamento, quando liberado, será o reflexo do tratamento a que foi

submetido enquanto recluso, neste caso, sob patrocínio do Estado, onde a forma de preservação da ordem pública têm-se revelado ineficaz e onerosa.

Desta forma, quando do sistema administrado por PPP, e a cargo da administração privada, restaurar a ordem pública nas grandes cidades é um desafio a ser alcançado não de forma reativa, mas com uma administração moderna e com ações estratégicas à ordem pública (MUNIZ e JUNIOR, 1997).

Caso contrário, se continuar com o sistema sendo gerido pelo Estado, há grandes possibilidade dele se manter ineficiente, e pouco pode-se esperar desses que retornarão para a sociedade, pois o sistema é cruel, e facilitador da ilegalidade no tratamento degradante.

Assim, a possibilidade de perspectivas, a curto e médio prazo, para solução dos problemas advindos do sistema prisional, deve pelo menos, minimizar os efeitos degradantes do cárcere, na esperança de que o homem possa ser recuperado, mas jamais num sistema prisional como o nosso.

Além disto, a Constituição Federal de 1988, no título dos direitos e garantias fundamentais, afirma em seu art. 5º que: “Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos”: XLVII – não haverá penas: cruéis.

No entanto, o cumprimento da pena sob cárcere privado, em especial no Brasil, é cruel e desumano. Sobre este ponto Bitencourt (1993), quando trata da crueldade existente no ambiente carcerário, afirma:

De um modo geral, as deficiências prisionais compendiadas na literatura especializada apresentam muitas características semelhantes: mau trato verbal (insultos, grosseiros, etc.) ou de fato (castigos sádicos, crueldades injustificadas e vários métodos sutis de fazer o recluso sofrer, sem incorrer em evidente violação do ordenamento, etc.); superlotação carcerária, o que também leva a uma drástica redução do aproveitamento de outras atividades que o centro penal deve proporcionar (população excessiva reduz a privacidade do recluso, facilita grande quantidade de abusos sexuais e de condutas inconvenientes); falta de higiene (grande quantidade de abusos sexuais e de condutas inconvenientes); falta de higiene (grande quantidade de insetos e parasitas, sujeiras e imundícies nas celas, corredores, cozinhas, etc.); condições deficientes de trabalho, que pode significar uma inaceitável exploração dos reclusos ou o ócio completo. (BITENCOURT, 1993. p.95)

Assim, é inescapável inferir conforme explicita Muniz e Junior (1997), que os arranjos atuais de preservação da ordem pública e da redução do ilícito são ineficientes, pois, demonstram que os meios não estão produzindo os resultados esperados.

Portanto, faz-se necessário estudar novos meios de gerir o atual sistema penitenciário brasileiro, e em especial o do Estado de Santa Catarina, para que sob o regime de PPP's e com a atuação administrativa privada, nesse casos, ser provedor de uma nova realidade estruturante de gestão da ordem pública.

4.2 Análise econômico-financeira para o sistema penitenciário via PPP

No caso do sistema penitenciário via PPP, o concessionário privado será responsável por todos os investimentos e custos operacionais do projeto e será remunerado diretamente pelo Estado pelos serviços prestados. Essa remuneração será em função das vagas disponibilizadas, sem levar em conta o número de detentos acomodados no estabelecimento penal, uma vez que, as vagas estarão sempre disponíveis.

Assim, o contrato deverá prever índices de disponibilidade, mas também índices de desempenho como critérios de avaliação dos serviços prestados pelo concessionário a fim de estabelecer a devida remuneração ao ente privado.

Nesta linha de entendimento, o Governo do Estado de Santa Catarina poderá com esse projeto, reduzir o déficit de vagas no sistema penitenciário do Estado, bem como promover maior eficiência na prestação de serviços nesse setor, uma vez que hoje esta gestão à cargo, exclusivo do Estado, tem se mostrado ineficiente.

Passa-se, agora, portanto, a apresentar métodos de quantificar e analisar a viabilidade do projeto.

4.2.1 Aspectos Quantitativos

Segundo preconiza Oliveira (2004), os investimentos podem ser avaliados através de duas vertentes: o retorno econômico-financeiro (para o setor privado, quantificável através do lucro ou prejuízo) e o bem-estar social (para o setor público e para a sociedade, direta ou indiretamente a ela ligado pelo retorno via bem estar social), aliado ao fator tempo gasto tanto para elaboração quanto para conclusão do empreendimento.

Assim, os investimentos e o seu resultado esperado, a partir dos ensinamentos macroeconômicos de Keynes (apud Oliveira, 2004), podem ser vistos sob a ótica das Relações entre Produto e o Capital, onde a igualdade básica é:

$$K = P * V, \text{ onde:}$$

K = é o valor do capital investido;

P = representa o valor da produção obtida com aquele montante; e

V = é o tempo necessário para que valor do uso da obra cubra o custo da obra.

Assim, segundo o exemplo apresentado por Oliveira (2004), se determinado empreendimento de infra-estrutura tem a variável K no valor de R\$60.000 e o valor do uso anual do equipamento é equivalente a R\$3.000 (variável P), isto significa que seriam necessários 20 anos para pagar-se o investimento.

Desta igualdade fundamental pode ser deduzida outra relação prática, assim conhecida:

$$V = \frac{K}{P}, \text{ onde:}$$

V é um coeficiente que tanto serve para indicar o tempo preciso para que o valor produzido iguale o custo do investimentos aplicado, como também mostra o montante de capital que se requer para obter determinado valor de uso anual do bem.

Nestas condições, se a variável V é igual a 20 e o planejamento revisto pretende ampliar o valor do uso anual em 100%, isto é, passando de R\$3.000 para R\$6.000, o custo dos investimentos a ser aplicado em relação ao exemplo anterior, dobra, ascendendo dos iniciais R\$60.000, para R\$120.000.

Demonstrado a formulação algébrica para o retorno econômico-financeiro para obras públicas, convém conforme Oliveira (2004), que seja resumida outra idéia analítica, de que os bens públicos apresentam para o Estado, um retorno privado líquido, menor do que o retorno social líquido.

Exemplificando em termos de PPP para o sistema penitenciário, tem-se um sistema de garantias, na qual o retorno para o ente privado é o máximo possível da receita proveniente da tarifa líquida, menos o custo da construção e operacionalização do presídio.

Por oportuno, vale ressaltar que, se o preço de manutenção do presidiário para o Estado foi igual ou inferior ao atualmente praticado, o investimento será válido tanto para o ente privado quanto para o ente público, desde que, a receita auferida seja suficiente para recuperar o valor do investimento inicial.

Além disso, acrescentando-se ao retorno para o ente público estes outros efeitos positivos que são gerados a partir da mudança de mentalidade da população, e quebra de paradigma, ou seja, o aumento do retorno social, o ganho geral do empreendimento é maior do que qualquer investimento para cobrir os custos de construção e manutenção do presídio pelo parceiro privado.

Porem, e comparativamente, pode-se afirmar que, sempre que o retorno social for positivo e o privado negativo, não é possível a contratação mediante concessão para provisão do serviço, diferentemente do que ocorre quando do contrário.

Assim, resumidamente, apresenta-se o seguinte quadro para demonstrar as situações anteriormente descritas.

Retorno Privado	Retorno Público (Social)	Viabilidade da PPP
Positivo	Negativo	Sim (com restrições)
Negativo	Positivo	Não
Positivo	Positivo	Sim (sem restrições)
Negativo	Negativo	Não

Quadro 06 – Comparativo de viabilidade público *versus* privado para PPP

Fonte: Elaboração própria, baseado em Oliveira (2004).

Por conseguinte, em análise ao quadro apresentado, tem-se que, um possível emprego de contratos por PPP é recomendável para as situações que foram anteriormente apresentadas, sendo condição essencial que o retorno privado seja positivo, ao passo que, para os contratos de concessão, aplicam-se àquelas situações em que retorno privado faça valer a pena o investimento, e o retorno social positivo agrade a sociedade, mesmo que, eventualmente, menos do que ao ente privado.

4.2.2 A tarifa inicial e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos

A lei federal nº 11.079/2004, que rege os contratos de concessão via PPP, apresenta um duplo caráter: o de interesse público (por conceder um serviço público para que seja melhor viabilizado pela administração privada) e o de interesse privado (exploração comercial que visa resultado financeiro, lucro). Segundo Soares e Campos Neto (2006, p.7) “o regime jurídico desses contratos administrativos diferencia-se das regras aplicáveis aos contratos

privados em vários aspectos”, mas principalmente quanto aos privilégios concedidos à Administração Pública.

Dessa maneira, nos contratos administrativos em geral, embora a administração pública participe de um acordo bilateral de vontades com um ente particular, ela sempre mantém alguns privilégios, as chamadas cláusulas exorbitantes, que lhe dão poderes unilaterais (SOARES e CAMPOS NETO, 2006).

Assim, a teoria do equilíbrio econômico-financeiro vem como forma de compensar essas prerrogativas estatais, a fim de dar ao ente privado, direito no contratado firmando, de obter lucro. Desta forma, toda vez que o equilíbrio for rompido por uma alteração contratual determinada pela Administração Pública, o contratado tem o direito de solicitar a revisão do valor da tarifa, para restabelecer a relação prevista inicialmente entre receitas e despesas.

Vários autores analisam a questão da conceituação do equilíbrio econômico-financeiro- EEF para esses contratos. O consenso entre eles é que o EEF é representado pela igualdade do somatório de todos os custos e receitas que ocorrerão a cada ano de execução do contrato, devidamente atualizados para os n anos da concessão. Ou seja, definem o EEF por meio do conceito da Taxa Interna de Retorno – TIR, mas que indica a capacidade que a concessão tem de gerar rentabilidade.

Assim, nos contratos de concessão, a TIR é o indicador, através do qual é avaliada a situação de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. (ROSS, WESTERFIELD E JAFFE 1995).

Assim, e segundo Soares e Campos Neto (2006), a TIR deve ser definida, no processo licitatório, na apresentação da proposta de tarifa inicial pelas empresas concorrentes, pois, ao assinar o contrato entre concedente e concessionária há concordância de que a tarifa inicial é suficiente para gerar as receitas que garantem o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento, e para assegurar a TIR de equilíbrio para a empresa vencedora da licitação. Dessa maneira, os desequilíbrios que vierem a ocorrer ao longo do tempo serão corrigidos pela manutenção da taxa interna de retorno referente ao ano base (TIR inicial).

Desta forma, tem-se que:

$$TIR_{(t) \text{ efetiva}} \geq TIR_{\text{proposta}} (t=0) , \text{ onde:}$$

TIR(t) efetiva: é uma taxa de retorno resultante da revisão tarifária num dado ano t ;

TIR proposta ($t = 0$) : é a TIR inicial da proposta da concessionária licitada.

Não obstante, o valor presente líquido (VPL) ou método do valor atual é a fórmula matemático-financeira que auxilia na determinação do valor presente de pagamentos futuros descontados a uma taxa de juros apropriada, menos o custo do investimento inicial, onde basicamente, tem-se o cálculo de quanto os futuros pagamentos somados a um custo inicial estaria valendo atualmente (ROSS, WESTERFIELD E JAFFE 1995).

Assim, tem-se que considerar o conceito de valor do dinheiro no tempo, pois, exemplificando, R\$ 1 milhão hoje, não valeria R\$ 1 milhão daqui a uma ano, devido ao custo de oportunidade de se colocar, por exemplo, tal montante de dinheiro investido na bolsa de valores ou na poupança para render juros.

Desta forma, segundo preconiza Ross, Westerfield e Jaffe (1995), usa-se o método do VPL em um projeto de investimento potencial para verificar se o valor presente de todas as entradas de caixa menos o valor presente de todas as saídas de caixa (que iguala o valor presente líquido) é maior ou menor que zero.

E para cálculo do valor presente líquido, tem-se a seguinte equação contábil.

$$VPL = \sum_{t=1}^n \frac{FC_t}{(1+i)^t} - Investimento\ Inicial$$

Assim, se o VPL for igual a zero, o investimento é indiferente, pois o valor presente das entradas é igual ao valor presente das saídas de caixa e se o VPL for menor do que zero, significa que o investimento não é economicamente atrativo, já que o valor presente das entradas de caixa é menor do que o valor presente das saídas de caixa.

Não obstante, e corroborando a idéia de Ross, Westerfield e Jaffe (1995), Gitman (2001), mostra que, para cálculo do valor presente das entradas e saídas de caixa é utilizada a TMA (Taxa Mínima de Atratividade) como taxa de desconto. Se a TMA for igual à taxa de retorno esperada pelos investidores, e o $VPL > 0$, significa que a sua expectativa de retorno foi superada e que os acionistas estarão esperando um lucro adicional a qualquer investimento que tenha valor presente igual ao VPL.

Desta maneira, e sendo o objetivo da corporação maximizar a riqueza dos acionistas, os gerentes devem empreender todos os projetos que tenham um $VPL > 0$, ou no caso se dois projetos forem mutuamente exclusivos, deve escolher-se o com o VPL positivo mais elevado.

4.3 Projeto conceitual de presídio regido sob PPP

Segundo a Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, o Governo do Estado de Minas Gerais vem desenvolvendo estudos técnicos para a contratação de empresas privadas para a construção, operação e manutenção de seis penitenciárias com capacidade para 500 detentos cada.

Desta forma, os estudos de modelagem do projeto de PPP no setor penitenciário, para o Estado de Santa Catarina, seguirá os moldes do projeto que ainda encontra-se em fase final de elaboração e que propõe num total 3.000 vagas prisionais.

Não obstante, o projeto estrutura-se sobre três princípios primordiais, sobre os quais destaca-se a seguir:

- a) O primeiro é a necessidade de uma gestão profissional de unidades penitenciárias, de modo a imprimir conceitos de qualidade e eficiência na custódia do indivíduo infrator, promovendo a efetiva ressocialização do detento, uma vez que, conforme anteriormente visto, ela praticamente inexiste no Brasil.
- b) O segundo, é a importância do controle e transparência da gestão, indispensáveis na execução de políticas públicas, e de fato, na área de segurança pública não poderia ser diferente, devendo-se apresentar os resultados à sociedade civil.
- c) O terceiro é a relevância de padrões contratuais que incentivem a cooperação entre o setor público e privado para que os ganhos de eficiência administrativa possam ser efetivamente verificados e que níveis adequados de retorno sejam garantidos, tanto ao concessionário quanto ao investidor.

Em se tratando de Brasil, não há precedentes de trabalhos como este, o que demanda um considerável processo de planejamento e estruturação contratual. Em linhas gerais, o setor privado terá autonomia para realizar adaptações no projeto arquitetônico especificado, construirá e operará os serviços de manutenção e de assistência ao detento, enquanto o setor público será apenas o concessionário do serviço, tendo como principal obrigação, a necessidade de pagamento pela disponibilização das vagas prisionais ao Estado.

O projeto prevê então, a disponibilização de 864 vagas prisionais por um prazo de concessão de 30 anos, e dentre os principais serviços que devem ser prestados pelo parceiro privado incluem-se:

- a) serviços de atenção médica de baixa complexidade;
- b) serviços de educação; e treinamento profissional com cursos de trabalho;
- c) serviços de recreação esportiva;
- d) serviços de alimentação;
- e) serviços de assistência jurídica e psicológica; e
- f) serviços de vigilância interna do prédio;

Além desses serviços, programas de ressocialização (como canteiro de trabalho, gráfica, reciclagem de cartuchos, e outros projetos do Ministério da Justiça – que serão apresentados no próximo tópico – viabilização do projeto), cursos profissionalizantes e atividades sócio-assistenciais e religiosa.

Não obstante a prestação de serviços, interessa colocar que, a penitenciária será de segurança máxima, seguindo requisitos do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, e terá, uma área total construída de aproximadamente, 17.717,78m² e um custo total de R\$23.982.550,66, (para as 864 vagas que serão oferecidas) ou seja, aproximadamente 24 milhões de reais segundo dados da DM Construtora de Obras Ltda – umas das principais empresas brasileiras, construtoras de obras de infra-estrutura de unidades correcionais e prisionais no país.

O Poder Público, em especial a Polícia Militar, permanece responsável pelas atividades de segurança armada em todo o entorno e mediações da penitenciária, ou seja, fica a cargo da segurança externa à unidade, bem como pela supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades. O diretor de segurança do presídio, também poderá ser indicado como um agente governamental e tem como principais responsabilidades à de monitorar e supervisionar os padrões de segurança da unidade, além de aplicar eventuais sanções administrativas aos internos que não procederem conforme o regimento estabelecido.

Também o governo do Estado se responsabiliza por administrar as transferências de internos, de uma penitenciária a outra, sendo vedada expressamente qualquer forma de extrapolar a lotação máxima do sistema carcerário – no total de 864 vagas.

A remuneração do parceiro privado será vinculada à disponibilidade da vaga prisional e aos indicadores de desempenho dos serviços prestados, conforme já preconizado no item 4.2 - Análise econômico-financeira para o sistema penitenciário via PPP, além do que já foi previamente comentado no item 4.2.2, referente às tarifas e ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Vale portanto, apresentar os indicadores que compreendem medições de desempenho segundo as atividades de assistência e apoio ao interno, bem como dos padrões de segurança praticados, dentre os quais, os principais destaca-se a seguir:

- a) O número de fugas;
- b) O número de rebeliões;
- c) O nível educacional dos internos;
- d) A proporção dos internos que trabalham;
- e) A quantidade e qualidade dos serviços de saúde prestados;
- f) A quantidade e qualidade da assistência jurídica e psicológica aos internos.

Não obstante, tem-se como outro importante exemplo a ser seguido, além então do moldes da penitenciária a ser construída no Estado de Minas Gerais, as penitenciárias do Estado do Paraná, como é o caso por exemplo, da penitenciária Industrial de Cascavel – PIC, que inaugurada em 22/02/2002 é um estabelecimento penal destinado a presos condenados do sexo masculino, em regime fechado com capacidade para 360 presos.

Desta forma, a unidade prisional será construída objetivando o cumprimento das metas de ressocialização do interno e a interiorização das unidades penais, buscando oferecer novas alternativas para os apenados, proporcionando-lhes trabalho e profissionalização, viabilizando, além de melhores condições para sua reintegração à sociedade, o benefício da redução da pena - Lei de Execução Penal nº 7.210, de julho de 1984.

A segurança interna será efetuada pelos agentes penitenciários – admitidos diretamente pela entidade que administrará o presídio – que o ente privado julgar necessário contratar, contando com os seguintes recursos e equipamentos de segurança, em todo o complexo penitenciário, tais como: portões automatizados; quadrantes suspensos; monitoramento através de câmeras de vigilância de vídeo; sistemas de alarme e som (sirenes eletrônicas); detectores de metais (fixo e móvel); rádios transceptores; portas de segurança nas celas e na entrada principal.

Desta forma, o projeto em sua característica conceitual para o Estado de Santa Catarina, terá como principais preceitos norteadores e características gerais do projeto, os seguintes pontos:

- a) Modalidade contratual: Concessão administrativa sob regime de PPP;
- b) Objeto de contrato: Projeto, construção, financiamento e operação de penitenciária de segurança máxima, no estilo industrial;
- c) Prazo da concessão: Período de construção mais 30 anos;
- d) Perfil da penitenciária: Complexo presidiário de segurança máxima, no estilo industrial, com 864 vagas masculinas;
- e) Concedente: Governo do Estado de Santa Catarina;
- f) Contratante: Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão
- g) Contratado: Empresa vencedora da licitação pública.

4.4 Viabilização do projeto

Relembrando os três principais princípios sobre o qual o projeto foi estruturado, tem-se: viabilização de ganho de eficiência administrativa para gestão compartilhada do projeto, a eminente necessidade de ressocialização do detento, e por fim, uma administração que prime pela transparência nos resultados.

Desta forma, e em se tratando de ganho de eficiência administrativa, devem-se prever antes do lançamento do edital de licitação, todas as licenças ambientais e às barreiras de execução da obra, para que o risco global do projeto seja significativamente reduzido, aumentando substancialmente a atratividade do empreendimento.

Assim, retomando os dados obtidos junto a DM Construtora de Obras Ltda., onde o custo total para uma penitenciária de segurança máxima, no estilo industrial, é de R\$23.982.550,66, ou seja, aproximadamente 24 milhões de reais, o empreendimento conduz ao seguinte cálculo de viabilidade econômico-financeira do projeto.

A corporação que decidir entrar com proposta pela licitação da obra, empregará além dos custos de introdução, custos operacionais, tendo como proposta de fluxos de caixa durante os 30 anos de concessão, uma saída de caixa ($t = 0$) imediata de R\$25 milhões (que inclui além do valor total para construção da obra, também o custo dos equipamentos, e de treinamento dos empregados).

Além disso, espera-se uma saída de caixa mensal no valor de R\$ 388.000, 00, reais ou ainda R\$ 4.665.600, 00 reais anuais. Esse valor representando um percentual 70% menor que o registrado atualmente pelo Estado, que gasta para manter atualmente 864 presos (capacidade a ser licitada), R\$ 15.552.000,00 (quinze milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil reais anuais), apenas como manutenção. Tal redução deve-se a eficiência administrativa privada, além dos ganhos com a produção industrial que os apenas nela recluso produzirão.

Ou seja, como conta básica, das 864 vagas de detentos multiplicadas pelo valor de R\$1.500,00 reais mensais, nos dá o valor total de R\$1.296.000,00 (valor total gasto pelo Estado de Santa Catarina para manter mensalmente 864 detentos – valor disponibilizado pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, para o ano de 2006).

Considera-se aqui, que o Estado, sem calcular os ganhos econômicos e sociais presentes na negociação, disponibilize ao parceiro privado, apenas o pagamento pelos serviços prestados, do mesmo valor gasto atualmente com a manutenção de cada detento do sistema prisional, ou seja, por cada detento, desembolsaria R\$1.500,00 reais mensais, dando o

valor total de R\$1.296.000,00 (um milhão, duzentos e noventa e seis reais mensais), ou ainda R\$ 15.552.000,00 (quinze milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil reais) anuais.

Assim, tem-se um fluxo de caixa projetado, assim apresentado:

Tabela 01 – Fluxo de caixa projetado para penitenciária sobre o regime de PPP (de 0 a 30 anos) – em milhões

Ano	Entradas totais	Saídas totais	Caixa final projetado
0			(R\$ 25 milhões)
1	R\$ 15.552.000	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
2	R\$ 15.552.000	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
3	R\$ 15.552.000	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
4	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
5	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
6	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
7	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
8	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
9	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
10	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
11	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
12	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
13	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
14	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
15	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
16	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
17	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
18	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
19	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
20	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
21	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
22	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
23	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
24	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
25	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
26	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
27	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
28	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
29	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40
30	R\$ 15.552.00	R\$ 4.665.600	R\$ 10.886,40

Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos pelo DEPEN (2006).

Para fins didáticos, vale ressaltar que não verifica-se neste projeto, a possibilidade de alteração da tarifa paga em caso de perdas efetivas como de poder econômico da moeda, apenas mantendo-se o valor base para todos os anos do cálculo. Da mesma forma, não realiza-se simulações para alteração no valor de saídas totais, para eventos extraordinários, tais como incêndios, enchentes, rebeliões, que eventualmente ocorram e que possam requerer um saída total maior que a planejada.

Desta forma, e em observância a tabela apresentada, tem-se um investimento inicial previsto na ordem de R\$ 25 milhões de reais para o ano inicial, e segue em torno dos próximos 30 anos correntes do empreendimento, sempre com um ganho de R\$ 10.886,400 (positivos), ou num valor percentual de 70%, sendo que o retorno do investimento inicial é alcançado dentro de três anos.

Assim, prevendo-se uma taxa mínima de atratividade - TMA de 12% ao ano, (taxa base de cálculo para a maioria dos empreendimentos, uma vez que, não há formula matemática para cálculo da TMA), segue abaixo, resumidamente o cálculo do valor presente líquido para cada ano, de forma a demonstrar a viabilidade financeira do projeto para os investidores privados. Assim o VPL para a situação em questão, apresenta-se da seguinte, forma:

Cálculo do Valor Presente Líquido	Resultado do VPL
$T = 0 = \text{R\$ } 25 \text{ milhões} / 1,12^0 =$	-25 milhões VP (Valor Presente).
$T = 1 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^1$	9.720.000,00
$T = 2 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^2$	8.681.339,00
$T = 3 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^3$	7.753.846,00
$T = 4 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^4$	6.920.788,00
$T = 5 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^5$	6.178.433,00
$T = 6 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^6$	5.517.688,00
$T = 7 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^7$	4.925.972,00
$T = 8 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^8$	4.398.545,00
$T = 9 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^9$	3.925.856,00
$T = 10 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^{10}$	3.506.086,00
$T = 11 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^{11}$	3.130.074,00
$T = 12 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^{12}$	2.794.967,00
$T = 13 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^{13}$	2.495.163,00
$T = 14 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^{14}$	2.227.624,00
$T = 15 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^{15}$	1.989.110,00
$T = 16 = (\text{R\$ } 15.552.000,00 - \text{R\$ } 4.665.600,00) / 1,12^{16}$	1.775.921,00

$T = 17 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{17}$	1.585.551,00
$T = 18 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{18}$	1.415.840,00
$T = 19 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{19}$	1.264.096,00
$T = 20 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{20}$	1.128.592,00
$T = 21 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{21}$	1.007.720,00
$T = 22 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{22}$	899.702,00
$T = 23 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{23}$	803.305,00
$T = 24 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{24}$	717.248,00
$T = 25 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{25}$	640.376,00
$T = 26 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{26}$	571.764,00
$T = 27 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{27}$	510.523,00
$T = 28 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{28}$	455.822,00
$T = 29 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{29}$	406.983,00
$T = 30 = (R\$15.552.000,00 - R\$ 4.665.600,00) / 1,12^{30}$	363.376,00

Quadro 07 – Cálculo do VLP para os anos 0 à 30 do empreendimento

Fonte: elaborado pelo autor

A soma de todos estes valores será o VPL (Valor Presente Líquido), o qual é igual a R\$72.712.310,00 (setenta e dois milhões, setecentos e doze mil, trezentos e dez reais). Como o VPL é maior que zero, infere-se que o projeto para a empresa privada investidora é viável. Logicamente que em uma simulação mais apurada poderá ser necessário considerar outros valores, tais como, cálculo de impostos, fluxos de caixa não uniformes, valores irre recuperáveis no final do projeto, entre outros, conforme anteriormente descritos.

Desta forma, inferem-se as seguintes possibilidades para o Valor Presente Líquido do investimento para o projeto apresentado: o investimento é economicamente atrativo, pois o valor presente das entradas de caixa é maior do que o valor presente das saídas de caixa.

Assim, tem-se que:

- a) A empresa recuperará o capital investido;
- b) a empresa remunerará o capital a uma taxa de 12% a.a;
- c) o projeto gerará um lucro extra de R\$72.712.310,00 (setenta e dois milhões, setecentos e doze mil, trezentos e dez reais).

Em se tratando de ganhos sociais, quanto aos índices de ressocialização, e segundo Falconi (1998) apresenta, a recuperação do homem preso pode ser feita, dentre outras maneiras, pela laborterapia, pois para este autor qualquer estabelecimento penitenciário sem trabalho torna-se um antro de vício e perversão, ou seja, não há ressocialização do detento.

Não há como readaptar indivíduos que passam os dias sem trabalhar, apenas dormindo, entregues a qualquer tipo de distração, sem o meio educacional do trabalho. (FALCONI, 1998).

Consequentemente, o setor de produção e serviços ocupará um bloco inteiro no interior do presídio onde funcionará as oficinas de serigrafia do projeto pintando a liberdade, reciclagem de cartuchos, gráfica, prótese, entre outros projetos. Esses pequenos centros de atividades, que correspondem a uma das formas mais eficazes de reinserção social (90% de reincidência criminal no Brasil, enquanto no Paraná, com projetos educacionais o índice de ressocialização ultrapassa os 30%), devendo comportar todos os detentos que queiram trabalhar na penitenciária, a fim de que ela se torne auto-sustentável, e reduza ainda mais os custos de manutenção, previstos inicialmente em R\$ 4.665.600,00 anuais.

Assim, apresentam-se como forma de ressocialização os seguintes projetos:

a) Gráfica: poderá realizar a impressão de diversos documentos para as Secretaria de Estado, substituindo os altos custos de manutenção da Imprensa Oficial do Estado - IOESC. Nela trabalhariam os sentenciados recebendo a quantia de aproximadamente R\$95,00 reais mensais, pois segundo a Lei de Execução Penal no art. 29 tem-se o seguinte: “O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a três quartos do salário mínimo”.

Além disso, o Estado poderá usar o serviço de impressão para todas as autarquias que precisarem do serviço, a um custo muito abaixo do mercado, uma vez que o custo de mão de obra é infinitamente inferior ao praticado, segundo dados do sindicato da categoria.



Figura 01 – Gráfica

Fonte: Instituto Penal Silvio Porto - Parafba

b) Reciclagem de cartuchos: O setor de reciclagem de cartuchos deverá empregar presos que trabalhem na manutenção dos cartuchos de todas as Secretaria Estaduais de Santa Catarina, a fim de reciclarem a maior quantidade possível de cartuchos. O setor poderia ainda compartilhar de outros tipos de reciclagem, uma vez que existem diversos projetos nesta área, como por exemplo, reciclagem de papelão, plásticos, isopor, entre outros produtos. Da mesma forma, nele trabalhariam os sentenciados recebendo a quantia de aproximadamente R\$95,00 reais mensais, e teriam como principal benefício, a redução da pena.



Figura 02 – Reciclagem de cartuchos
Fonte: Instituto Penal Sílvia Porto - Parafba

c) Prótese: O setor de prótese poderá além de fabricar próteses para os sentenciados da própria penitenciária, que necessitem de auxílio odontológico, e também, para empresas que contratarem o serviço através de convênios, com vistas ao marketing social frente à população civil. Assim, seguindo os moldes do Instituto Penal Desembargador Sílvia Porto, poderá trabalhar apenados com uma remuneração mensal de aproximadamente, R\$95,00 reais, conforme tabela previamente estabelecida.

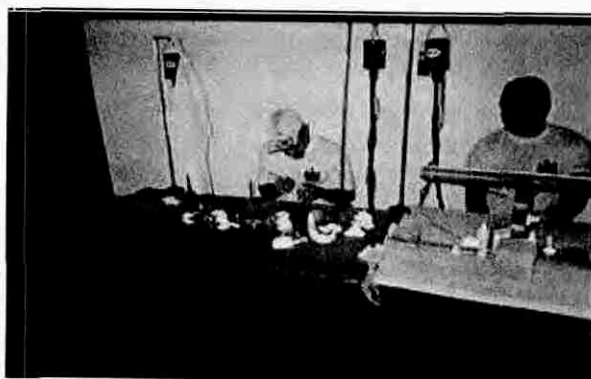


Figura 03 – Fábrica de Prótese
Fonte: Instituto Penal Sílvia Porto – Parafba

d) Outros projetos: marcenaria, produção de bolas, produção de redes de voleibol, entre outros poderão vir a fazer parte dos meios utilizados como métodos de ressocialização para os detentos. Os programas de formação profissionalizante aos presos, visando à capacitação da mão-de-obra auxiliando a reintegração do preso no mercado de trabalho, quando do cumprimento de sua pena também será o objetivo do projeto que, de forma articulada, abre novas frentes de trabalho no âmbito do sistema penitenciário, buscando sua autonomia através de fábrica de detergentes, fábrica de uniformes, fábrica de colchões, fábrica de fraldas, fábrica de vassoura, além de outros projetos).

Este programas funcionariam por meio de uma parceria com as melhores instituições de formação profissional do país, tais como o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial-SENAC, Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial - SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR, entre outros institutos, que promovem cursos de capacitação.

Analizadas as premissas sobre qual o projeto foi estruturado, de que haverá ganhos na ressocialização do detento, e um ganho de eficiência no projeto, tem-se que uma administração transparente, também é possível, tanto por parte da administração pública quanto da privada, tanto na pré-operação, como na operação, principalmente pela apresentação de relatórios que demonstrem o que está sendo feito em termos de gestão global do projeto, e que apresentem a saúde financeira do projeto em números, para que a sociedade civil possa acompanhar todo o processo, e contemplar de fato, um ganho em termos de eficiência administrativa, para extrapolar o que as sanções legais podem requerer dos gestores do projeto, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (para o órgão público), e Declarações de Impostos (para o órgão privado), entre outras sanções já apresentadas.

E, desta forma, analisando-se os aspectos anteriormente apresentados, pode-se elaborar os quadros representativos da pré-operacionalização e da operacionalização da nova penitenciária, contendo os responsáveis por cada etapa do processo:

Assim, tem-se, quanto à pré-operação, que:

		Setor Privado
Pré-Operação		
Licenças ambientais		
Obras complementares		
Financiamento		X
Projeto Arquitetônico		Projetos executivos
Construção		Execução

Quadro 08 – Pré-operação do projeto de PPP para penitenciária.
Fonte: elaborado pelo autor.

Pode-se inferir neste ponto, que fica a cargo do setor público os primeiros levantamentos para lançamento do edital de licitação, para que as licenças ambientais e às barreiras de execução do empreendimento, como obras complementares que sejam necessárias, sejam sanadas pelo Estado, reduzindo os riscos do projeto. Em contraponto, toda a execução da obra fica a cargo da execução do parceiro privado, aumentando substancialmente a eficiência administrativa da pré-operação, na construção.

Assim, efetivamente pronta à primeira parte de construção da obra, pode-se passar à segunda etapa de elaboração da PPP para o setor penitenciário, qual seja, a operacionalização do projeto, que pode ser representada, através do quadro a seguir especificado:

		Setor Privado
Operação		
Disponibilização de vagas		X
Ocupação		
Serviços		Execução
Funcionários		Contratação
Guarda interna		X
Segurança externa		
Escolta e transporte de presos		
Pagamento ao concessionário		Ajuste pelo desempenho
Custos operacionais		X
Seguros		X
Manutenção		Execução
Impostos		X

Quadro09 – Operação do projeto de PPP para penitenciária.
Fonte: elaborado pelo autor.

Pode-se inferir neste caso, que o setor privado disponibilizará as vagas (864 no caso), que serão ocupadas conforme a necessidade do Estado, e por presos por ele determinado. Os serviços ficam a cargo do parceiro privado, que se responsabiliza por executar uma gestão sólida, que contemplo os princípios administrativos de resolutividade de problemas da melhor forma possível.

Os funcionários que trabalharem na penitenciária, serão regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, uma vez que, sua contratação será feita exclusivamente pelo ente privado, sendo que a cargo do ente público, fica apenas a definição de regras e a nomeação do diretor do presídio.

Toda segurança interna dos apenados dar-se-á por meio dos instrumentos anteriormente descritos, e que fica sua execução a cargo do setor privado, enquanto o setor público permanece com a segurança externa e escolta e transportes dos presidiários conforme se fizer necessário.

A principal obrigação do setor público é de efetuar mês a mês o pagamento ao concessionário pelo serviço prestado, uma vez que neste caso de concessão administrativa de PPP, não há pagamentos feito pelo usuário do serviço, se não pelo Estado, sendo que fica o parceiro público, incumbido de rever os custos operacionais de tempos em tempos, e efetuar o reajuste da tarifa pelo desempenho do concessionário do serviço.

Além disso, todos os seguros e impostos são de obrigação do ente privado, que também tem por responsabilidade a execução de serviços de manutenção, além da sua principal, que seria o serviço de qualidade prestado ao parceiro público.

Finalmente, segundo a análise realizada, infere-se que a proposição de uma parceria entre repartições privada e pública, resultado numa formação de Parceria Público-Privada, sob o regime de PPP, para resolver as dificuldades de obtenção de soluções para o sistema penitenciário brasileiro, é válida, ao ponto que unindo o atual contexto brasileiro, com a capacidade de investimento governamentais, pode-se criar um novo sistema com o objetivo de atrair investidos privadas, para suprir a carência das necessidades populacionais, vindo desta forma, de encontro aos anseios sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo tem como objetivo apresentar as conclusões relativas ao trabalho, considerando os resultados obtidos através da análise, bem como listar possíveis sugestões para a realização de novos estudos acerca do tema.

5.1 Conclusão

O objetivo geral desta pesquisa foi identificar quais são os principais aspectos norteadores do sistema de parceria público-privada - PPP, estabelecidos no Brasil, e as possibilidade de sua aplicação no sistema carcerário do Estado de Santa Catarina. Desta forma, procurou-se primeiramente, compreender o contexto que deu origem ao surgimento de novas fontes de investimento privado e a forma de atuação das concessões via PPP, tanto no Brasil como no mundo, partindo então, para o estudo sobre a mudança do papel de gestão do Estado na economia.

Neste ponto, vale lembrar que a adoção de um programa de parcerias entre o Estado e instituições privadas teve seu início no Brasil, com o marco regulatório de aprovação da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no País, e no Estado de Santa Catarina, a edição de sua lei própria, concretizou-se em 04 de fevereiro de 2004, com a lei estadual nº 12.930.

Em suma, para responder o objetivo geral do trabalho, definiram-se objetivos específicos a fim de dar respaldo para a conclusão do estudo. Assim, infere-se quanto aos aspectos conceituais das parcerias público-privadas e suas principais características, quando analisado em conjunto aos modelos administrativos atuais que, o modelo administrativo atual é considerado arcaico, uma vez que o Estado não consegue gerir de forma decente os recursos disponíveis.

Assim sendo, o modelo atual de gestão não se enquadra nos modelos administrativos propostos por Fayol ou Taylor, e menos ainda, contempla os pressupostos da escola de relações humanas, envolvendo os aspectos sociais e psicossociais.

Desta forma, destaca-se que a parceria entre ente privado e ente público pode ser considerada um avanço em termos de gestão pública. Entretanto, não deve ser considerada como a única alternativa de gestão e, mais ainda, de mudança de capacidade do Estado em investimentos ou prestação de serviço público. É apenas, uma modalidade adicional de

concessão. Neste sentido, é importante destacar que as parcerias público-privadas preenchem colunas deixadas pelas leis anteriores de concessão.

Além disso, em contratos chamados de concessão do tipo administrativa de PPP (como no caso estudado, para construção de penitenciária), vale ressaltar que, ao invés da tarifa ficar a cargo do usuário final do serviço, ela fica diretamente a cargo da administração pública, que é responsável pelo pagamento direto à empresa privada que executará a obra.

Desta forma, os empreendimentos focados pelas parcerias, pelo menos no Brasil, são aqueles pouco atrativos financeiramente para a iniciativa privada, porém de grande retorno social, para a administração pública.

Em virtude disso, toda PPP exige uma criação de sociedade em comum entre os entes participantes (através da formação da Sociedade de Propósito Específico), sendo esse o grande mérito das parcerias, uma vez que, dá respaldo financeiro e garantidor aos investidores do empreendimento. Assim, toda parceria entre entes de natureza distinta é regida por um modelo de remuneração específica.

Além disso, infere-se quanto à identificação dos principais pontos fortes e fracos das parcerias público-privadas, que existem algumas vantagens e desvantagens tanto para a administração pública quanto para a administração privada ao adotarem as parcerias público-privadas como forma contratual de gestão. Desta forma, cabe salientar que se faz necessários quantificar e equilibrar os riscos e benefícios, a fim de saber considerar o melhor retorno.

Neste ponto, é importante destacar que por se tratar de contrato colaborativo entre instituição privada e instituição pública, as ações governamentais de correntes políticas fortes, podem influenciar de forma política, emperrando ou contribuindo para fluência desses projetos.

Além disso, as limitações do governo face à Lei de Responsabilidade Fiscal, representam de forma clara, uma restrição à participação do parceiro público em projetos de concessão, pois deve-se ter cuidado com os gastos públicos, a fim de não caracterizar ato ilícito punível.

Assim, eleição de prioridades na escolha dos projetos a serem implementados, ações de importância estratégica, que garantam um bom desempenho e execução da parceria, garantia aos investidores, a fim de dar respaldo ao contrato, dando tranquilidade aos investidores privados, são alguns dos pontos negativos a serem considerados na formulação desta parceria.

Em contraponto, as parcerias entre administrações de natureza distinta, apresentam algumas vantagens, como competição, uma vez que apenas o menor preço vence, ganhando a

sociedade e o parceiro público com a diminuição de gastos, além de que há também uma visível economia de escala, pois, pode-se desta forma, trabalhar com projetos em maior número que facilita a contratação, diminuindo o custo das obras, ressalta-se também os ganhos de aprendizagem, uma vez que, havendo a complementaridade de tarefas, fica o ente público com responsabilidades sociais a serem cumpridas, e o ente privado, com sua capacidade de gestão, de inovação, de tecnologia e de mudanças ágeis, a fim de facilitar a gestão do empreendimento, além do que, incentivos mais eficazes e alocação ótima de riscos favorecem o investimento.

Além disso tudo, infere-se como sendo o financiamento privado o principal benefício para o parceiro público, que vê a possibilidade de financiar obras que antes não seria capaz de realizar com recursos próprios. Em contraponto abre-se um sensível espaço na economia a ser explorado pelo agente privado.

Não obstante, contextualizaram-se as parcerias público-privadas em experiências internacionais a fim de elucidar as PPP's existentes no Brasil, e em Santa Catarina, desta forma, não sendo recente o conceito de PPP, pois refere-se a ações que de alguma forma já foram implantadas em diversos países já em anos anteriores, os casos apresentados elucidaram as parcerias a serem implantadas no país, e de certa forma trouxeram conceitos bastantes validos a realidade brasileira, auxiliando assim, na construção de um conceito próprio no país.

Em suma, alguns estados como Minas Gerias e Santa Catarina estão mais avançados não somente na legislação como também na implementação de projetos. Em Minas gerais, inclusive já foram implementadas obras de infra-estrutura sob o regime de PPP's, incluindo também, estudos para implantação de um presídio regido por PPP.

Assim, e em virtude da Lei Federal que instituiu as Parcerias Público-Privadas, editada em dezembro de 2004, Santa Catarina também tratou de editar sua própria lei, que rege esse tipo de contrato no Estado de Santa Catarina. E para dar crédito aos empreendimentos que por ela fossem estabelecidos, criou-se uma Sociedade de Propósito Específico, a então denominada SC Parcerias, órgão do governo do Estado, sob a jurisdição da Secretaria de Estado do Planejamento.

Tem-se a partir disso, então, uma abertura para que empreendimentos fossem colocados em prática através das parcerias, e neste tocante, no art. 3º do Estatuto Social da SC Parcerias, item g, tem-se como uma das propostas de prioridade desta sociedade de propósito específico, a viabilização do gerenciamento de projetos estratégicos para o Estado de Santa Catarina, com isso, para completar o presente trabalho, propôs-se à elaboração de um projeto

piloto de parceria público-privada para o sistema carcerário no Estado de Santa Catarina, pois a administração da ordem pública é considerada uma área de importância estratégica.

Em virtude disso, e com base neste projeto, infere-se que os dados apresentados foram coletados de forma a embasar as estatísticas apresentadas, suprimindo a necessidade de cálculos estatísticos avançados.

Entretanto, apresentar os números catarinenses com relação ao déficit de vaga torna-se, neste momento, imprescindível, a fim de dar respaldo à necessidade do projeto. Desta forma, segundo dados do DEPEN, há no Estado um total de 9.631 presos, porém, o número de vagas totais disponíveis é da ordem de 7.148 vagas. Para suprir essa carência de 2.483 vagas, os presídios são constantemente superlotados de indivíduos que se amontoam, em condições subumanas.

Não obstante, interessa colocar que, a penitenciária será de segurança máxima, seguindo requisitos do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, e terá, uma área total construída de aproximadamente, 17.717,78m² e um custo total de R\$23.982.550,66, (para as 864 vagas que serão oferecidas) ou seja, aproximadamente 24 milhões de reais segundo dados da DM Construtora de Obras Ltda.

Desta forma, o projeto em seu modelo conceitual terá como modalidade contratual à concessão administrativa sob regime de PPP, e o objeto a ser licitado será o projeto, construção, financiamento e operação de penitenciária de segurança máxima, no estilo industrial com capacidade de 864 vagas masculinas, tendo um período de concessão pelo Governo do Estado de 30 anos à empresa vencedora da licitação.

Em virtude disso, e face aos cálculos de Valor Presente Líquido - VLP, apresenta-se um retorno sobre o investimento inicial dentro de aproximadamente 3 anos, sendo este valor num montante estimado à R\$ 72.712.310,00 (setenta e dois milhões, setecentos e doze mil, trezentos e dez reais).

E desta forma, pondo em prática este projeto, tem-se que ficam a cargo do setor público os primeiros levantamentos para lançamento do edital de licitação, para que as empresas privadas querendo investir nesse campo possam apresentar suas propostas. Após essa primeira etapa, e tendo sido todas as licenças ambientais pertinentes ao empreendimento expedidas, afim de se reduzir os riscos do projeto, passa-se à construção.

Assim, em complemento, toda a execução da obra fica a cargo do parceiro privado, com isto, tem-se um aumento substancial tanto na eficiência administrativa da construção quanto em toda a pré-operação. E, efetivamente pronta à primeira parte de construção da obra, pode-se passar à segunda etapa de elaboração da PPP para o setor penitenciário, qual seja, a

operacionalização do projeto, sendo que a principal obrigação do setor público é de efetuar pagamento ao concessionário pelo serviço prestado, e ademais pontos do projeto ficam a cargo do ente privado.

Assim, todos os seguros e impostos são de obrigação do ente privado, que também tem por responsabilidade a execução de serviços de manutenção, além da sua principal, que seria a prestação de um serviço de qualidade ao parceiro público.

Finalmente, segundo a análise realizada, infere-se que a proposição de uma parceria entre repartições privada e pública, resultando numa formação de Parceria Público-Privada, sob o regime de PPP, para resolver as dificuldades de obtenção de soluções para o sistema penitenciário brasileiro, é válida, ao ponto que unindo o atual contexto brasileiro, com a capacidade de investimento governamentais, pode-se criar um novo sistema com o objetivo de atrair investidores privados, suprimindo desta forma, a carência das necessidades populacionais, vindo desta forma, ao encontro dos anseios sociais.

5.2 Sugestões e Recomendações

Considerando-se, portanto, os resultados do presente estudo, sugere-se a realização de novos trabalhos na área de administração pública. Neste sentido, poder-se-ia:

- a) Diante do contexto de falência do sistema penitenciário brasileiro, sugerem-se estudos que explorem e desenvolvam os elementos necessários para os avanços das parcerias público-privadas no Brasil, principalmente aqueles referentes ao arcabouço do sistema de gestão administrativa, a fim de contribuir para o alcance de resultados positivos e de maior eficiência.
- b) Apresentar estudo sobre as penitenciárias do Brasil e elaborar um projeto de parceria público-privada no âmbito federal, a fim de reduzir e eliminar o déficit de vagas neste setor do Estado Brasileiro.
- c) Estudo sobre os indicadores de formações profissionais, educacionais e índices de ressocialização efetiva, bem como a relação custo/benefício do sistema público *versus* o privado.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, J. E. de. **Parcerias Público Privadas: breves comentários**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico – REDAE. Salvador, nº 2, p.1-13. maio/junho/julho de 2005.
- ARAÚJO, T. S. **Parcerias Público Privadas em Santa Catarina: em estudo exploratório**. 2007. 94 f. Monografia de Graduação em Ciências Econômicas. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.
- BITTENCOURT, S. **Parceria Público-Privada Passo a Passo**. São Paulo, Temas & Idéias, 2006.
- BITENCOURT, C. R. **Falências da pena de prisão: causas e alternativas**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993.
- BRANDÃO, L. E. T. e SARAIVA, E. C. G. **Risco Privado em Infra-estrutura Pública: Uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos**. Rio de Janeiro. Março de 2006.
- BRASIL. Confederação Nacional da Indústria - CNI. **Experiência Internacional das Parcerias Público-Privadas: O exemplo Inglês**. Disponível em: <www.cni.org.br/produtos/infra/src/ppp-experienciainternacional.pdf> Acesso em: outubro de 2007.
- _____. Departamento Penitenciário Nacional. **Infopen – Estatísticas**. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/depen/data/Pages/MJC4D50EDBPTBRNN.htm>> Acesso em: outubro de 2007.
- _____. Decreto Lei nº 5.452, de 01/05/1943. **Aprova a consolidação das Leis do Trabalho**. Diário Oficial – República Federativa do Brasil: Poder Executivo. Brasília. DF. 09/08/1943.
- _____. Lei nº 7.210, de 11/07/1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. Diário Oficial – República Federativa do Brasil: Poder Executivo. Brasília. DF. 11/07/1984.
- _____. Lei nº 8.666, de 21/06/1993. Regulamenta o art. 37º, inciso XXI da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil: Poder Executivo, Brasília, DF. 22/06/1993.**
- _____. Lei nº 11.079, de 30/12/2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública**. Diário Oficial – República Federativa do Brasil: Poder Executivo. Brasília. DF. 31/12/2004.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000. Estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial. República Federativa do Brasil: Poder Executivo, Brasília, DF. 04/05/2000.**

_____, Ministério da Justiça. Segurança Pública. **Estatísticas**. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRIE.htm>> Acesso em: setembro de 2007.

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Unidade PPP**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ppp/index.htm>> Acesso em: agosto de 2007.

BRITO, B. M. B; SILVEIRA, A. H. P. **Parceria Público-Privada: Entendendo o Modelo**. Revista do Servidor Público, Brasília, nº 1, Vol. 56. p. 7-21. Jan-Mar. 2005.

CALOIA, A. **Finanças Públicas e Privadas na Organização da Intervenção Pública**. In: LODOVICI, E. S; BERNAREGGI, G. M; FINGERMAN, H. Parceria Público-Privada: Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo: Summus, 1992. p. 53-59.

CAMARGO, J. M. **PPP, eficiência e risco**. Folha de São Paulo. São Paulo, 03/11/2004. Disponível em <http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/eficiencia_risco.html> Acesso em: outubro de 2007.

CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA DO RJ. **Estatísticas de Segurança**. Disponível em <http://www.ucamcesec.com.br/est_seg_esp.php> Acesso em: outubro de 2007.

COMISSÃO EUROPEIA – Diretoria Geral de Política Regional – **Diretrizes para Parcerias Público-Privadas bem sucedidas**. Disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br/download/diretrizes.pdf>> Bruxelas, 2003. Acesso em outubro de 2007.

DM CONSTRUTORA. **Unidades correcionais e prisionais**. Disponível em <http://www.dmconstrutora.com.br/html/obras_unidadecorrecionais.htm> Acesso em: novembro de 2007.

ERIS, I. **Financiamento dos projetos de PPP**. In JUSTEN, M. S; TALAMINI, E. (orgs): Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ESTADO DE MINAS GERAIS - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. Parcerias Público Privadas. **Estratégias de Implementação**. Disponível em <http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=44> Acesso em: outubro de 2007.

ESTADO DE SANTA CATARINA. SC Parcerias. **Estatuto Social da SC Parcerias**. Disponível em <http://www.scparcerias.com/open.php?pk=125&id_ses=4> Acesso em: setembro de 2007.

_____, Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina. **Diretoria de Gestão e Atos Oficiais**. Disponível em <<http://www.ioesc.sc.gov.br/padronizados.htm>> Acesso em: novembro de 2007.

_____, Lei nº 12.930, de 04/02/2004. Institui o marco regulatório dos programas de parcerias público-privada no âmbito do Estado de Santa Catarina, entre outras providências. **Diário Oficial. Estado de Santa Catarina: Poder Executivo**, Florianópolis, SC. 04/02/2004.

_____, Lei nº 13.335, de 28/02/2005. Autoriza o Poder Executivo a constituir empresa para os projetos de parcerias público-privadas e de concessões e estabelece outras providências. **Diário Oficial. Estado de Santa Catarina: Poder Executivo**, Florianópolis, SC. 04/02/2005.

_____, Lei nº 14.081, de 08/08/2007. Altera dispositivos da Lei nº 13.335, de 2005, alterada pela Lei nº 13.545, de 2005, e estabelece outras providências. **Diário Oficial. Estado de Santa Catarina: Poder Executivo**, Florianópolis, SC. 08/08/2007.

_____, Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa do Cidadão. **Departamento de Administração Prisional**. Disponível em <<http://www.deap.sc.gov.br/deap/>> Acesso em: outubro de 2007.

ETZIONI, A. **Organizações modernas**. 8 ed. São Paulo: Pioneira, 1989.

FALCONI, R. **Sistema Presidencial: Reinserção Social?**. São Paulo, Ícone, 1998.

FILHO, A. F. M. **Parceria Público Privada considerações de um economista**. Boletim FIPE, 285, jun/04. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio/gfranco/PPP_Montoro.htm> Acesso em: agosto de 2007.

FURLAN, L. F. **Discurso de abertura**. In: Seminário Internacional de Parceria Público-Privada (PPP) na prestação de serviços de infra-estrutura. 2003. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/PPP_abertura1.pdf> Acesso em: outubro de 2007.

GIACCARDI, G. **Negociação entre planejamento urbano e implementação de obras públicas**. In: LODOVICI, E. S; BERNAREGGI, G. M; FINGERMAN, H. Parceria Público-Privada: Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo: Summus, 1992. p.113-136.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo, Atlas, 1999.

_____, **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo, Atlas, 2002.

GITMAN, L. J. **Princípios de administração Financeira**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

LACERDA, S. M. **O financiamento da Infra – estrutura rodoviária através de contribuintes e usuários: BNDES**. Setorial, Rio de Janeiro, n. 21, 2005. Disponível em <www.bndes.gov.br/conhecimento/consulta.asp>. Acesso em: julho de 2007.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. de A. **Metodologia científica**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LIMA, J. B. de S; PAULA, L. M. A. de M; PAULA, R. C. de. **Entendendo a Parceria Público-Privada no Brasil: Uma Análise Preliminar**. 2005. 23 f. Artigo (Especialização Lat Sensu em Administração Pública) - Universidade Federal de Rondônia, Rondônia, 2005.

LODOVICI, E. S. **A cooperação eficaz com as empresas. Um adendo.** In: LODOVICI, E. S.; BERNAREGGI, G. M.; FINGERMAN, H. *Parceria Público-Privada: Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais.* São Paulo: Summus, 1992. p.157-187.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing.** Vol.1. Atlas. São Paulo, 1999.

_____. **Pesquisa de Marketing.** Edição compacta. São Paulo: Atlas, 2001

_____. **Pesquisa de Marketing.** Vol.1. 6 ed. Atlas. São Paulo, 2005.

MODESTO, P. **Reforma do estado, formas de prestação de serviços públicos e parcerias público-privadas:** demarcando as fronteiras dos conceitos de “serviço público”, “serviços de relevância pública”, e “serviços de exploração econômica” para as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, C. A. (Coordenador). *Parcerias público-privadas.* São Paulo, Melheiros editores, 2005.

MORAES, M. S. **Aspectos do modelo brasileiro das Parcerias Público-Privadas sob a Luz da Experiência Britânica.** EnAPG 2006. São Paulo, SP.

MOTTA, F. P. **Teoria das Organizações.** São Paulo: Pioneira, 1986.

MOTTA, P. R. **Gestão Contemporânea: a ciência e arte de ser dirigente.** 8 ed. Rio de Janeiro, 1997.

MOVIMENTO SINDICAL. **Acordo Coletivo dos Trabalhadores da DATAMEC 2001/2002.** Disponível em <<http://www.sindicato.com.br/>> Acesso em: outubro de 2007.

MUNIZ, J; JUNIOR, D. P. **Administração estratégica da ordem pública.** In: *Lei e Liberdade (Comunicações do Iser).* Rio de Janeiro, 1997, p.14-16.

OLIVEIRA, M. de. **As Parcerias Público-Privadas – PPP’s – Uma Reflexão à Luz dos Princípios Constitucionais (Art. 37 E Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira) e de leis que regem as avenças no direito brasileiro.** Disponível em <www.portaldoeconomista.org.br/download/parcerias_publico_privadas.pdf> Belo Horizonte 2004. Acesso em: outubro de 2007.

PASIN, J. A; BORGES, L. F. **A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infra-estrutura pública:** Revista do BNDS, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 20, p.173-196,. 2003. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/consulta.asp>>. Acesso em: setembro de 2007.

PICKLER, H. H. **O gerenciamento de crise no sistema penitenciário: gestão em rebeliões.** 73 f. Monografia de Pós Graduação em Tratamento Penal e Gestão Prisional. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2003.

PINTO, M. B. **Parcerias Público-Privadas: panorama da nova disciplina legislativa.** In JUSTEN, Mônica Spezia; TALAMINI, Eduardo (orgs): *Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

POLTRONIERI, R. **Parcerias Público-Privadas e a Atuação Administrativa**: Reflexões sobre a instituição de parcerias entre a administração pública e o setor privado e os contratos administrativos aplicáveis a esta forma especial de concessão de serviço público. São Paulo, Juarez de Oliveira, 2005.

ROCHA, G. E. M; HORTA, J. C. M. **Parcerias Público-Privadas**: Guia Legal para Empresários, Executivos e Agentes do Governo. São Paulo, Prax, 2005.

ROSENBERG, L. P. **O enfoque multidisciplinar das Parcerias Público-Privadas**. In JUSTEN, M. S; TALAMINI, E. (orgs): **Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ROSS, S. A, WESTERFIELD, R. W; JAFFE, J. F. **Administração Financeira**; tradução Antonio Zorato Sanvicente. São Paulo: Atlas, 1995.

SAVI, E. M. de S. e. **Parcerias Público Privadas (PPPs) na Irlanda e no Chile**: alternativa de alavancagem para o desenvolvimento em infra-estrutura no cenário brasileiro. 2006. 145 f. Dissertação de Mestrado em Engenharia da Produção. Universidade de São Carlos. São Paulo, 2006.

SEABRA, F; FORMAGGI, L. **Uma análise do projeto de parceria público-privada em infra-estrutura de transportes (estradas vicinais)**. Florianópolis, 2005, 55p.

SILVA, C. **Uma Idéia que pode dar Certo**. Veja, São Paulo, ano 37, n. 36, p. 124-127, Set. 2004

SILVA, E. C; OKABAYASHI, C. da S; GIL, A. C. **Percepção de administradores públicos da região do Grande ABC Paulista em relação às parcerias público-privadas**. Revista Alcance. 15f. 2006.

SOARES, R. P. e CAMPOS NETO, C. A. da S. **Parcerias Público-Privadas do Plano Plurianual: Proposta de um Conceito**. Brasília. Ipea, dez. 2002 (TD nº 924).

_____. **Considerações sobre o Projeto de Lei de Parceria Público-Privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil**. Brasília: Ipea, mar. 2004.(TD nº 1010).

_____. **Das concessões rodoviárias as parcerias público-privadas: preocupação com o valor do pedágio: Texto para discussão IPEA**. Brasília, maio 2006. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 outubro, 2007

VILLAÇA, S. P. **Elaboração do Plano Plurianual**: Cadernos IBAM, Rio de Janeiro. n.3. 2001.

WAUTERS, E. **A reinserção social pelo trabalho**. 2003. Trabalho de Pós Graduação da Especialização em Modalidades de Tratamento Penal e Gestão Prisional. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2003.

ANEXO A

LEI Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei se aplica aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Art. 3º As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. (Regulamento)

§ 1º As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas.(Regulamento)

§ 2º As concessões comuns continuam regidas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei.

§ 3º Continuam regidos exclusivamente pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelas leis que lhe são correlatas os contratos administrativos que não caracterizem concessão comum, patrocinada ou administrativa.

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Capítulo II

DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;

II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;

X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

§ 1º As cláusulas contratuais de atualização automática de valores baseadas em índices e fórmulas matemáticas, quando houver, serão aplicadas sem necessidade de homologação pela Administração Pública, exceto se esta publicar, na imprensa oficial, onde houver, até o prazo de 15 (quinze) dias após apresentação da fatura, razões fundamentadas nesta Lei ou no contrato para a rejeição da atualização.

§ 2º Os contratos poderão prever adicionalmente:

I – os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

II – a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública;

III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas.

Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

I – ordem bancária;

II – cessão de créditos não tributários;

III – outorga de direitos em face da Administração Pública;

IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;

V – outros meios admitidos em lei.

Parágrafo único. O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.

Art. 7º A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

Parágrafo único. É facultado à Administração Pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível de serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

Capítulo III DAS GARANTIAS

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.

Capítulo IV DA SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

Art. 9º Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

§ 1º A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§ 2º A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos à negociação no mercado.

§ 3º A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

§ 4º Fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo.

§ 5º A vedação prevista no § 4º deste artigo não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

Capítulo V DA LICITAÇÃO

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

- a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;
- b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e
- c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

§ 1º A comprovação referida nas alíneas b e c do inciso I do caput deste artigo conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, observadas as normas gerais para consolidação das contas públicas, sem prejuízo do exame de compatibilidade das despesas com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º Sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele em que for publicado o edital, deverá ser precedida da atualização dos estudos e demonstrações a que se referem os incisos I a IV do caput deste artigo.

§ 3º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

Art. 11. O instrumento convocatório conterà minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever:

I – exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do inciso III do art. 31 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

II – (VETADO)

III – o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

Parágrafo único. O edital deverá especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado.

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

- a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;
- b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

- a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou
- b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

§ 1º Na hipótese da alínea b do inciso III do caput deste artigo:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

§ 2º O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

Art. 13. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que:

I – encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II – verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III – inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

IV – proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

Capítulo VI **DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS À UNIÃO**

Art. 14. Será instituído, por decreto, órgão gestor de parcerias público-privadas federais, com competência para: (Vide Decreto nº 5.385, de 2005)

- I – definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;
- II – disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;
- III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital;
- IV – apreciar os relatórios de execução dos contratos.

§ 1º O órgão mencionado no caput deste artigo será composto por indicação nominal de um representante titular e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos:

- I – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual cumprirá a tarefa de coordenação das respectivas atividades;
- II – Ministério da Fazenda;
- III – Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Das reuniões do órgão a que se refere o caput deste artigo para examinar projetos de parceria público-privada participará um representante do órgão da Administração Pública direta cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise.

§ 3º Para deliberação do órgão gestor sobre a contratação de parceria público-privada, o expediente deverá estar instruído com pronunciamento prévio e fundamentado:

I – do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre o mérito do projeto;

II – do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22 desta Lei.

§ 4º Para o desempenho de suas funções, o órgão citado no caput deste artigo poderá criar estrutura de apoio técnico com a presença de representantes de instituições públicas.

§ 5º O órgão de que trata o caput deste artigo remeterá ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, com periodicidade anual, relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada.

§ 6º Para fins do atendimento do disposto no inciso V do art. 4º desta Lei, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas, os relatórios de que trata o § 5º deste artigo serão disponibilizados ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados.

Art. 15. Compete aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, submeter o edital de licitação ao órgão gestor, proceder à licitação, acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada.

Parágrafo único. Os Ministérios e Agências Reguladoras encaminharão ao órgão a que se refere o caput do art. 14 desta Lei, com periodicidade semestral, relatórios circunstanciados

acerca da execução dos contratos de parceria público-privada, na forma definida em regulamento.

Art. 16. Ficam a União, suas autarquias e fundações públicas autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das parcerias de que trata esta Lei.

§ 1º O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios.

§ 2º O patrimônio do Fundo será formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

§ 3º Os bens e direitos transferidos ao Fundo serão avaliados por empresa especializada, que deverá apresentar laudo fundamentado, com indicação dos critérios de avaliação adotados e instruído com os documentos relativos aos bens avaliados.

§ 4º A integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial.

§ 5º O FGP responderá por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio, não respondendo os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem.

§ 6º A integralização com bens a que se refere o § 4º deste artigo será feita independentemente de licitação, mediante prévia avaliação e autorização específica do Presidente da República, por proposta do Ministro da Fazenda.

§ 7º O aporte de bens de uso especial ou de uso comum no FGP será condicionado a sua desafetação de forma individualizada.

Art. 17. O FGP será criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União, com observância das normas a que se refere o inciso XXII do art. 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

§ 1º O estatuto e o regulamento do FGP serão aprovados em assembléia dos cotistas.

§ 2º A representação da União na assembléia dos cotistas dar-se-á na forma do inciso V do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967.

§ 3º Caberá à instituição financeira deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do FGP, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez.

Art. 18. As garantias do FGP serão prestadas proporcionalmente ao valor da participação de cada cotista, sendo vedada à concessão de garantia cujo valor presente líquido, somado ao das garantias anteriormente prestadas e demais obrigações, supere o ativo total do FGP.

§ 1º A garantia será prestada na forma aprovada pela assembléia dos cotistas, nas seguintes modalidades:

I – fiança, sem benefício de ordem para o fiador;

II – penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;

III – hipoteca de bens imóveis do patrimônio do FGP;

IV – alienação fiduciária, permanecendo a posse direta dos bens com o FGP ou com agente fiduciário por ele contratado antes da execução da garantia;

V – outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia;

VI – garantia, real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGP.

§ 2º O FGP poderá prestar contra-garantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas em contratos de parceria público-privadas.

§ 3º A quitação pelo parceiro público de cada parcela de débito garantido pelo FGP importará exoneração proporcional da garantia.

§ 4º No caso de crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público, a garantia poderá ser acionada pelo parceiro privado a partir do 45º (quadragésimo quinto) dia do seu vencimento.

§ 5º O parceiro privado poderá acionar a garantia relativa a débitos constantes de faturas emitidas e ainda não aceitas pelo parceiro público, desde que, transcorridos mais de 90 (noventa) dias de seu vencimento, não tenha havido sua rejeição expressa por ato motivado.

§ 6º A quitação de débito pelo FGP importará sua subrogação nos direitos do parceiro privado.

§ 7º Em caso de inadimplemento, os bens e direitos do Fundo poderão ser objeto de constrição judicial e alienação para satisfazer as obrigações garantidas.

Art. 19 O FGP não pagará rendimentos a seus cotistas, assegurando-se a qualquer deles o direito de requerer o resgate total ou parcial de suas cotas, correspondente ao patrimônio ainda não utilizado para a concessão de garantias, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial do Fundo.

Art. 20. A dissolução do FGP, deliberada pela assembléia dos cotistas, ficará condicionada à prévia quitação da totalidade dos débitos garantidos ou liberação das garantias pelos credores.

Parágrafo único. Dissolvido o FGP, o seu patrimônio será rateado entre os cotistas, com base na situação patrimonial à data da dissolução.

Art. 21. É facultada a constituição de patrimônio de afetação que não se comunicará com o restante do patrimônio do FGP, ficando vinculado exclusivamente à garantia em virtude da qual tiver sido constituído, não podendo ser objeto de penhora, arresto, seqüestro, busca e apreensão ou qualquer ato de constrição judicial decorrente de outras obrigações do FGP.

Parágrafo único. A constituição do patrimônio de afetação será feita por registro em Cartório de Registro de Títulos e Documentos ou, no caso de bem imóvel, no Cartório de Registro Imobiliário correspondente.

Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Capítulo VII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23. Fica a União autorizada a conceder incentivo, nos termos do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS, instituído pela Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, às aplicações em fundos de investimento, criados por instituições financeiras, em direitos creditórios provenientes dos contratos de parcerias público-privadas.

Art. 24. O Conselho Monetário Nacional estabelecerá, na forma da legislação pertinente, as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento de contratos de parcerias público-privadas, bem como para participação de entidades fechadas de previdência complementar.

Art. 25. A Secretaria do Tesouro Nacional editará, na forma da legislação pertinente, normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada.

Art. 26. O inciso I do § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 56

§ 1º

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

....." (NR)

Art. 27. As operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União não poderão exceder a 70% (setenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico, sendo que para as áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH seja inferior à média nacional, essa participação não poderá exceder a 80% (oitenta por cento).

§ 1º Não poderão exceder a 80% (oitenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico ou 90% (noventa por cento) nas áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH seja inferior à média nacional, as operações de crédito ou contribuições de capital realizadas cumulativamente por:

I – entidades fechadas de previdência complementar;

II – empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, entende-se por fonte de recursos financeiros as operações de crédito e contribuições de capital à sociedade de propósito específico.

Art. 28. A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subseqüentes excederem a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.

§ 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela Administração Pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente.

§ 3º (VETADO)

Art. 29. Serão aplicáveis, no que couber, as penalidades previstas no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa, na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 - Lei dos Crimes Fiscais, no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, sem prejuízo das penalidades financeiras previstas contratualmente.

Art. 30. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de dezembro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Bernard Appy

Nelson Machado

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 31.12.2004

ANEXO B

LEI Nº 12.930, de 04 de fevereiro de 2004

Procedência – Governamental

Natureza – PL 01/04

DO. 17.329 de 04/02/04

* Ver Leis 13.342/05 e 13.706/06

Fonte – ALESC/Div. Documentação

Institui o marco regulatório dos programas de parcerias público-privada no âmbito do Estado de Santa Catarina, entre outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA, em exercício,
Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DO OBJETO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Art. 1º Fica instituído o marco regulatório dos programas de parcerias público-privada no âmbito dos poderes do Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Esta Lei se aplica a todos os órgãos da administração direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado de Santa Catarina.

CAPÍTULO II DO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Seção I Conceito e Princípios

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se contrato de parceria público-privada o acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, ao partícipe privado, observadas as seguintes diretrizes:

I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercício de poder de polícia;

IV - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

- V - transparência dos procedimentos e das decisões;
VI - repartição dos riscos de acordo com a capacidade dos partícipes em gerenciá-los; e
VII - sustentabilidade financeira e vantagens sócio-econômicas do projeto de parceria.

Seção II Do Objeto

Art. 3º Pode ser objeto de parceria público-privada:

- I - a delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública;
II - o desempenho de atividade de competência da administração pública, precedido ou não da execução de obra pública;
III - a execução de obra para a administração pública; e
IV - a execução de obra para sua alienação, locação ou arrendamento à administração pública.

§ 1º As modalidades contratuais previstas nesta Lei, bem como as demais modalidades de contratos previstas na legislação em vigor, poderão ser utilizadas individual, conjunta ou concomitantemente em um mesmo projeto de parceria público-privada, podendo submeter-se a um ou mais processos de licitação.

§ 2º Nas concessões e permissões de serviço público, a administração pública poderá oferecer ao parceiro privado contraprestação adicional à tarifa cobrada do usuário, como garantia de complementação de um faturamento mínimo estabelecido no contrato, ou, em casos justificados, arcar integralmente com sua remuneração.

§ 3º A administração pública também poderá estabelecer índices de faturamento máximo nas concessões e permissões de serviço público, caso em que os valores excedentes reverterão ao Tesouro Estadual a título de receita patrimonial.

§ 4º Nas hipóteses de execução de obra, ao término da parceria público-privada, a propriedade do bem móvel ou imóvel caberá à administração pública, independentemente de indenização, salvo disposição contratual em contrário.

Seção III Das Regras Específicas

Art. 4º São cláusulas necessárias dos contratos de parceria público-privada:

- I - prazo de vigência compatível com a amortização dos investimentos realizados, limitado a trinta anos;

II - as penalidades aplicáveis à administração pública e ao parceiro privado para a hipótese de inadimplemento das obrigações contratuais;

III - as hipóteses de extinção antes do advento do prazo contratual, bem como os critérios para o cálculo e pagamento das indenizações devidas; e

IV - o compartilhamento com a administração pública, nos termos previstos no contrato, dos ganhos econômicos decorrentes da alteração das condições de financiamento.

Seção IV Da Remuneração

Art. 5º A contraprestação da administração pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

I - pagamento em dinheiro;

II - cessão de créditos não tributários;

III - outorga de direitos em face da administração pública;

IV - outorga de direitos sobre bens públicos; ou

V - outros meios admitidos em lei.

§ 1º A remuneração do parceiro privado poderá sofrer atualização periódica com base em fórmulas paramétricas, conforme previsto no edital de licitação.

§ 2º Os contratos previstos nesta Lei poderão prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho na execução do contrato, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade previamente definidos.

§ 3º A liberação dos recursos orçamentário-financeiros e os pagamentos efetuados para cumprimento do contrato com o parceiro privado terão precedência em relação às demais obrigações contratuais contraídas pela administração pública, excluídas aquelas existentes entre entes públicos e observado o disposto no art. 9º da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 4º Não se aplica à licitação destinada à contratação de que trata esta Lei, o disposto na alínea “a” do inciso XIV do art. 40 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seção V Das Garantias

Art. 6º Observadas a legislação pertinente e a responsabilidade fiscal, em particular, quando for o caso, o art. 40 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, fica a administração pública autorizada a conceder garantias para cumprimento de obrigações assumidas pelo parceiro privado em decorrência de contratos de parceria público-privada.

Art. 7º O contrato de parceria público-privada poderá prever que os empenhos relativos às contraprestações devidas pela administração pública possam ser liquidados em favor da instituição que financiou o projeto de parceria, como garantia do cumprimento das condições do financiamento.

Parágrafo único. O direito da instituição financeira limita-se à habilitação para receber diretamente o valor verificado pela administração pública na fase de liquidação, excluída sua legitimidade para impugná-lo.

Art. 8º Para o cumprimento das condições de pagamento originárias dos contratos administrativos decorrentes de parceria público-privada será admitida à vinculação de receitas e instituição ou utilização de fundos especiais, desde que previsto em lei específica.

Art. 9º Para concessão de garantia adicional ao cumprimento das obrigações assumidas pela administração pública, fica o Estado autorizado a integralizar recursos, na forma que dispuser ato do Poder Executivo, em Fundo Fiduciário de Incentivo às Parcerias Público-Privadas criado por instituição financeira.

§ 1º A integralização a que se refere o caput poderá ser realizada com os seguintes recursos públicos:

- I - dotações consignadas no orçamento e créditos adicionais;
- II - transferência de ativos não financeiros; e
- III - transferência de bens móveis e imóveis, observado o disposto em lei.

§ 2º A integralização de recurso no Fundo Fiduciário mediante a transferência de ações de companhias estatais ou controladas pela administração pública, nos termos do inciso II do § 1º, não poderá acarretar a perda do controle acionário do Estado.

CAPÍTULO III DA LICITAÇÃO

Art. 10. A contratação de parceria público-privada deve ser precedida de licitação na modalidade de concorrência, observado o seguinte:

I - o edital indicará expressamente a submissão da licitação e do contrato às normas desta Lei;

II - a concorrência será promovida no regime de pré-qualificação; e

III - no edital de licitação, poderá se exigir:

a) garantias de proposta e de execução de contrato superiores às estabelecidas na legislação em vigor, desde que compatível com o ônus decorrente do seu descumprimento;

b) que o licitante apresente promessa de financiamento, por empresas ou instituições financeiras que atendam aos requisitos de solidez e segurança definidos no edital;

c) como condição para celebração do contrato, que o licitante vencedor constitua sociedade de propósito específico para implantar ou gerir seu objeto, bem como a adoção de contabilidade e demonstração financeira padronizadas;

d) prever que o licitante vencedor deva ficar encarregado da elaboração do projeto pertinente ao objeto da licitação ou admitir a apresentação de projeto alternativo no procedimento licitatório;

e) facultar a adoção da arbitragem para solução dos conflitos decorrentes da execução do contrato.

Art. 11. A licitação, após a fase de pré-qualificação e desde que previsto no edital, observará os seguintes procedimentos:

I - a administração pública receberá propostas técnicas dos licitantes, podendo solicitar às adequações que reputar conveniente para atendimento do interesse público, até que as propostas sejam consideradas satisfatórias;

II - será fixado no edital prazo suficiente e razoável para atendimento das solicitações da administração;

III - encerrada a fase de adequação das propostas técnicas, a administração pública receberá as propostas de preço dos licitantes;

IV - os licitantes poderão apresentar novas e sucessivas propostas de preço até a proclamação do vencedor, nas condições e prazos previstos no edital;

V - o edital poderá limitar o direito de apresentação de novas e sucessivas propostas de preços aos licitantes que se situarem em intervalo definido no edital a partir da proposta inicialmente classificada em primeiro lugar; e

VI - não existindo pelo menos três propostas situadas no intervalo previsto no edital, os autores das três melhores propostas poderão oferecer novas e sucessivas propostas de preço.

Art. 12. Para julgamento das propostas, podem ser adotados os seguintes critérios:

I - menor valor de tarifa;

II - melhor técnica; e

III - menor contraprestação da administração pública.

§ 1º Os critérios de julgamento previstos neste artigo poderão ser combinados.

§ 2º A administração pública poderá adotar, como critério de desempate, demonstração da responsabilidade social dos licitantes.

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 13. Ato do Poder Executivo instituirá órgão gestor, vinculado ao Gabinete do Governador, com a finalidade de fixar procedimentos para contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública e definir as atividades, obras ou serviços considerados prioritários para serem executados sob o regime de parceria, integrado pelos seguintes membros:

I - Secretário de Estado da Casa Civil;

II - Secretário de Estado da Fazenda;

III - Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV - Secretário de Estado da Infra-estrutura;

V - Secretário de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente;

VI - Procurador Geral do Estado;

VII - Consultor Geral do Estado; e

VIII - até três membros de livre escolha do Chefe do Poder Executivo.

Art. 14. A abertura de processo licitatório para contratar parceria público-privada está condicionada ao cumprimento das seguintes regras:

- I - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;
- II - demonstração da origem dos recursos para seu custeio;
- III - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e
- IV - avaliação e autorização do órgão gestor de que trata o art. 13.

§ 1º Para efeito do atendimento dos incisos I e II, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 2º A comprovação referida no § 1º conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 1º.

Art. 15. O órgão central de contabilidade do Estado editará normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parcerias público-privadas.

CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16. Aplica-se às parcerias público-privadas o disposto na Lei federal nº 8.666, de 1993, e, no caso de concessões e permissões de serviços públicos, o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e na Lei federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995, no que não contrariar esta Lei.

Art. 17. A superveniência de lei federal instituindo normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública, suspende a eficácia dos dispositivos incompatíveis contidos na presente Lei.

Art. 18. A presente Lei será regulamentada pelo Poder Executivo em até cento e oitenta dias após a sua promulgação.

Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Florianópolis, 04 de fevereiro de 2004

VOLNEI JOSÉ MORASTONI
Governador do Estado - em exercício.